

*Ecole doctorale des Sciences économiques et de gestion
de l' Université d'Aix-Marseille II
Faculté des Sciences économiques et de gestion
Université de la Méditerranée – Aix Marseille II
Laboratoire d'économie et sociologie du travail*

Thèse
pour l'obtention du titre de
Docteur en sociologie
présentée et soutenue publiquement par
Vincent TIANO

**LES INSPECTEURS DU TRAVAIL
A L'EPREUVE DE L'EVALUATION DES RISQUES**

UNE PROFESSION SOUS TENSION

le 19 décembre 2003

*Ecole doctorale des Sciences économiques et de gestion
de l' Université d'Aix-Marseille II
Faculté des Sciences économiques et de gestion
Université de la Méditerranée – Aix Marseille II
Laboratoire d'économie et sociologie du travail*

Thèse
pour l'obtention du titre de
Docteur en sociologie
présentée et soutenue publiquement par
Vincent TIANO

**LES INSPECTEURS DU TRAVAIL
A L'EPREUVE DE L'EVALUATION DES RISQUES**

UNE PROFESSION SOUS TENSION

JURY

Nicolas DODIER, rapporteur, Directeur de recherche à l'INSERM,
Cermes-Villejuif, directeur d'études à l'EHESS,

Claude DUBAR, Professeur de Sociologie, Université de Saint
Quentin en Yvelines,

Jean MARIMBERT, Conseiller d'Etat, ancien Directeur des relations
du travail,

Jean SAGLIO, rapporteur, Directeur de recherche au CNRS,
Laboratoire Cristo-Grenoble,

Eric VERDIER, directeur de thèse, Directeur de recherche au CNRS,
Laboratoire d'économie et de sociologie du travail- Aix en Provence

Vincent VIET, Chargé de mission à la Mission Recherche du Ministère
des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.

19 décembre 2003

Volume I

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propre à l'auteur.

Avant propos et remerciements

Cette thèse porte sur les inspecteurs du travail.

Après quinze années de pratique en qualité d'inspecteur du travail, et passionné par la problématique de l'évaluation des risques, j'ai éprouvé le désir de prendre de la distance à l'égard de mon métier et d'approfondir mon regard sur les problèmes auxquels le soumettait cette nouvelle arme de la prévention qu'est l'évaluation des risques professionnels.

Ainsi cette thèse résulte d'un désir d'action et de réflexion, de continuité et de rupture, d'efficacité professionnelle et de développement personnel.

Elle n'aurait pas pu être accomplie sans les divers concours dont j'ai bénéficié.

Aussi, je tiens à remercier en premier lieu les agents de l'inspection du travail qui se sont prêtés à mes enquêtes et dont beaucoup m'ont encouragé. Qu'ils sachent que mon désir d'élucider les ressorts de leur action a toujours été parcouru de la crainte de diminuer la spontanéité de leur dévouement à l'accomplissement de leur mission de protection des salariés.

Mes remerciements vont aussi aux différents échelons et services du ministère du travail qui ont tous marqué leur intérêt pour cette thèse et m'ont accordé les facilités nécessaires à sa réalisation, dans un respect total de l'indépendance du chercheur.

Je remercie aussi les chercheurs du Laboratoire d'économie et de sociologie du travail d'Aix en Provence pour l'encadrement de mes travaux et leur grande disponibilité à l'égard d'un étudiant tardif. Un merci aussi aux membres de la communauté scientifique et aux praticiens de la prévention qui ont accepté de me faire part de leur point de vue sur mes travaux.

Un merci, encore, à toutes celles et tous ceux qui m'ont apporté une aide matérielle précieuse pour mes travaux.

Enfin, que mes proches reçoivent tous mes remerciements pour la patience dont ils ont fait preuve à l'égard de cette aventure personnelle.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	8
<u>PREMIERE PARTIE</u>	29
<u>CHAPITRE 1 LA DIMENSION NORMATIVE DE LA PREVENTION DES RISQUES</u>	30
1. LES NORMES ISSUES DE L'ETAT.....	33
1.1 La lente affirmation de la légitimité de l'Etat en matière de protection de la santé/sécurité des travailleurs	33
1.2. L'organisation légale de la prévention	35
1.3. L'extension des assujettis aux règles de sécurité du code du travail.....	52
1.4. Une production réglementaire abondante	55
1.5. La sanction du non-respect des normes	59
2. LE DISPOSITIF NORMATIF PRIVE	66
2.1. Une production unilatérale des employeurs	66
2.2. Une production partagée	69
3. L'IMPULSION SUPRA NATIONALE	80
3.1. L'Europe source majeure d'impulsion normative.....	81
3.2. L'Organisation internationale du travail	85
4. LE DISPOSITIF NORMATIF RELATIF A L'EVALUATION DES RISQUES.....	87
4.1. Une importation Européenne.....	87
4.2. Un dispositif légal « souple et contraignant	88
4.3. La contribution limitée des acteurs privés au dispositif normatif	90
4.4. Une prescription qui marque le reflux des prescriptions juridiques ?.....	92
CONCLUSION.....	93
<u>CHAPITRE 2 : LA DIMENSION COGNITIVE DE LA PREVENTION DES RISQUES</u>	96
1. QUEL « SENS » POUR LA PREVENTION	101
1.1. Adhésions et conflits autour du compromis civique – marchand	102
1.2. Quelle approche globale de la prévention ?.....	127
1.3. Une approche prescriptive et sur déterminée par le risque.....	150
1.4. L'évaluation des risques accélère la mutation	166
2. LES EXPERTISES ET LA CONNAISSANCE MOBILISEES POUR LA PREVENTION	183
2.1. L'expertise de l'inspection du travail	184
2.2. Les différentes connaissances mobilisées dans le champ de la prévention.....	192
2.3. les controverses autour de l'expertise dans le champ de la prévention.....	195
2.4. L'évaluation des risques, facteur de reconfiguration des expertises	201
3. LA FABRIQUE DU SENS ET DE L'EXPERTISE.....	204
3.1. La faiblesse des indicateurs handicape la production d'un sens commun de la prévention	205
3.2. Les débats et la formation : le forum	209

3.3. Les négociations autour de la prévention : l'arène	211
3.4. La production d'un sens commun de l'évaluation des risques	217
CONCLUSION.....	218

CHAPITRE 3 : LA POLITIQUE PUBLIQUE DE PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS..... 223

1. LES ORIENTATIONS D'ENSEMBLE DU MINISTERE CHARGE DU TRAVAIL	226
1.1. La priorité à l'emploi.....	226
1.2. La primauté du « dialogue social »	229
1.3. Le management de l'inspection du travail	231
2. LES ORIENTATIONS EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES	233
2.1. Les canaux d'expression des orientations données à l'inspection	233
2.2. Les problèmes identifiés par le ministère	234
2.3. Les objectifs du ministère du travail en matière de prévention	235
2.4. La configuration des acteurs et la conduite de projet portées par les circulaires	239
2.5. Les ressources déployées au service de ces orientations	244
2.6. Quels apprentissages	262
3. L'EVALUATION DES RISQUES	263
3.1. Le sens donné à l'évaluation des risques	263
3.2. La configuration des acteurs dessinées par le dispositif relatif à l'évaluation des risques	266
3.3. Les procédures et outils de la politique publique d'évaluation des risques	273
CONCLUSION.....	287

SECONDE PARTIE 296

CHAPITRE 4 : L'UNITE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL 296

1. LE MARCHE INTERNE DE LA PROFESSION	300
1.1. Les délimitations du corps	300
1.2. La carrière des inspecteurs	306
1.3. Socio-démographie des inspecteurs du travail en section d'inspection aujourd'hui ..	315
2. LA « LICENCE » DES INSPECTEURS ET SES INTERPRETATIONS	319
2.1. Une profession libérale ? La question de l'indépendance	319
2.2. L'hygiène et la sécurité au cœur d'une compétence généraliste	324
3. LES MISSIONS DES INSPECTEURS DU TRAVAIL	330
3.1. La défense des salariés et de l'ordre public	330
3.2. Les missionnaires sur le terrain	355
CONCLUSION	362

<u>CHAPITRE 5 : LES INSPECTEURS DU TRAVAIL AUX PRISES AVEC L'EVALUATION DES RISQUES</u>	365
1. L'ACTIVITE DES INSPECTEURS : LA DOMINATION PAR LES CIRCONSTANCES.....	367
1.1. L'activité des inspecteurs est dominée par les circonstances.....	368
1.2. Une domination qui partage les inspecteurs.....	378
2. LES PRATIQUES DES INSPECTEURS LORS DES CONTROLES SONT ATTEINTES PAR L'EVALUATION DES RISQUES.....	381
2.1. Le diagnostic des IT : une forme d'évaluation des risques ?	381
2.2. La prescription de l'évaluation des risques, un abandon de la posture protectrice	387
CONCLUSION.....	398
 <u>CHAPITRE 6 : LES REGULATIONS ET LES APPRENTISSAGES DES INSPECTEURS DU TRAVAIL, A L'EPREUVE DE L'EVALUATION DES RISQUES...</u>	 400
1. UNE REGULATION DE CONTROLE PEU PROPICE AUX APPRENTISSAGES	403
1.1. La régulation par la loi	403
1.2. La faiblesse de la régulation de contrôle par les directives adressées aux inspecteurs	405
1.3. Les défaillances du contrôle sur les inspecteurs affaiblissent le prescrit et les apprentissages	420
2. LA REGULATION AUTONOME DES INSPECTEURS NE FAVORISE PAS L'APPRENTISSAGE	439
2.1. Les légitimités de la régulation autonome.....	439
2.2. Une régulation autonome limitée	440
2.3. Les raisons de cette régulation limitée et les difficultés d'auto évaluation des IT.....	445
3. LES DIFFICULTES DE LA REGULATION CONJOINTE ET DE L'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL	447
3.1. Quelle légitimité pour la régulation conjointe au sein du ministère ?.....	447
3.2. Les modalités de la régulation conjointe	452
3.3. Une régulation conjointe instable	458
3.4. Efficacité de la régulation conjointe – les apprentissages qui en résultent	461
CONCLUSION.....	470
 <u>CHAPITRE 7 : LES DIFFICULTES DE LA MISE EN PLACE D'UN TRAVAIL EN RESEAU AVEC LES AUTRES ACTEURS DE LA PREVENTION.....</u>	 478
1. LES INSPECTEURS DU TRAVAIL ET LES AUTRES ACTEURS DE LA PREVENTION	480
1.1. Les porte-parole de l'inspection et les coopérations externes	480
1.2. Le point de vue des inspecteurs sur les acteurs et leurs pratiques de coopération	482
2. LA FAIBLESSE D'UN CADRE ORGANISE POUR LES COOPERATIONS	491
2.1. Les cadres dédiés à la prévention	492
2.2. La résistance à la mise en place du Conseil national de l'inspection du travail.....	495
CONCLUSION.....	498
 CONCLUSION GENERALE	 501

TABLE DES MATIERES	516
TABLE DES ENCADRES.....	527
TABLE DES ANNEXES	529
SIGLES UTILISES	531
BIBLIOGRAPHIE	533
 ANNEXES, EN VOLUME II.	

INTRODUCTION GENERALE

1. LE DEBAT SUR L'EVALUATION DES RISQUES

Eté 1999, une lettre ouverte de quatre inspecteurs du travail de la région parisienne adressée à leur directeur régional circule parmi les inspecteurs. Ils lui demandent de ne pas suivre la démarche préconisée par les agents de l'inspection du travail de la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) concernant la mise en œuvre de la nouvelle obligation d'évaluation des risques :

« La démarche de contrôle proposée par le guide méthodologique PACA est en fait un leurre. Il ne s'agit pas en effet de contrôle mais d'accompagnement de l'employeur : il faut conseiller, évaluer, puis valider. L'inspection du travail devient coauteur de l'évaluation des risques professionnels. Quelle est alors sa légitimité à contrôler ensuite le respect des obligations concernant ces mêmes risques ? A trop s'engager aux côtés de l'employeur, l'agent de contrôle risque de se trouver encore à ses côtés en cas de recherche de responsabilité pénales »¹.

Janvier 2000, la revue Santé et Travail, éditée par la Fédération des mutuelles de France ouvre un dossier « Rôle de l'inspection du travail, accompagner et/ou sanctionner ? » et pose le problème :

« L'inspection du travail doit-elle prendre part à l'évaluation des risques ? Au sein de ce corps des inspecteurs et contrôleurs, le débat est vif. Les uns se proposent d'accompagner les entreprises dans cette démarche légale. Les autres considèrent qu'ils doivent s'en tenir à l'exercice de leur pouvoir coercitif. Enquête ».

La revue donne alors la parole aux agents de l'inspection du travail et à leur deux principales associations professionnelles : « Villermé » et « L 611-10 ». (Cf. encadré n°0-1)

La première, créée en 1981, voit depuis 1997, non sans débat interne, dans l'évaluation des risques le vecteur d'une transformation souhaitable de l'approche traditionnelle de la prévention par l'inspection du travail :

« L'approche classique de l'inspection tourne autour d'une logique de contrôle, établissement par établissement, qui fait essentiellement fonctionner l'œil, l'oreille et l'odorat et qui s'articule autour de règles régissant des risques pré identifiés. Bien que généraliste, notre inspection du travail française n'a pas encore intégré comme démarche naturelle une approche globale des risques professionnels, ni forcément décroisé ses divers domaines d'intervention. Enfin, reste posée la question de nos coopérations : elles relèvent plus du relationnel – souvent parce que nous ne pouvons pas faire autrement – que d'une stratégie intégrée et systématique. La directive cadre appelle une transformation radicale de cette approche. Il s'agit maintenant, à la fois d'embrayer sur l'évaluation des risques et de mettre en place des coopérations ad hoc, seules à même de ne pas nous disqualifier à relativement brève échéance », (Interd'ITs janvier 1997, p.12).

Il s'agit pour l'association Villermé de contribuer à une « mise en mouvement » des acteurs :

« Le rôle de l'inspecteur du travail ne peut plus se limiter au seul contrôle du prescrit "technique", même s'il reste essentiel bien entendu ; il doit s'y ajouter "la mise en mouvement" d'une démarche globale de prévention des risques sous la forme la plus appropriée aux circonstances. Notre intervention pour être efficace, peut moins que jamais être menée seule ; elle exigera dans l'entreprise et à l'extérieur de celle-ci une collaboration de compétences diverses et complémentaires entre les préventeurs » (Richard-Mollard M., Pierret C., et alii, 2000)².

La seconde, à laquelle adhèrent les quatre inspecteurs précités d'Ile de France, s'est constituée en réaction à cette thèse. Pour l'association L 611-10 :

« Le concept d'évaluation des risques est utilisé pour prôner la transformation fondamentale du rôle de l'inspection du travail ». (Communiqué du 3 avril 2000).

¹ Les auteurs de cette lettre lui ont annexé des extraits du guide méthodologique élaboré par la région PACA et à titre d'exemple, une lettre type, signée Tiano V., proposée dans le guide. (Voir en annexe).

² Richard-Mollard M., Pierret C., et alii, (2000), « L'évaluation des risques pour une approche globale de la prévention », Interd'ITs n°12, avril 2000. « Interd'ITs » est le titre du bulletin de l'association Villermé.

Dans la revue *Prévenir*³, elle dénonce l'évaluation des risques, comme :

« un instrument d'autorégulation qui permet à l'employeur d'exercer une discrétion certaine pour décider quelle est la marge de risque acceptable » et dès lors, « il va devenir extrêmement difficile aux représentants de l'Etat d'affirmer la force de la loi et d'obtenir son application ».

Et elle ajoute :

« La légitimité dont dispose l'inspection du travail face à un employeur ne réside, ni dans ses compétences techniques (fort heureusement !), ni dans une soi-disant capacité de persuasion ou d'orchestration, mais bien dans la mission qui lui a été confiée de faire appliquer la réglementation, y compris en utilisant ses pouvoirs coercitifs ».

En avril 2000, dans la revue de l'association Villermé, son président donne pour titre à une contribution de fond : « L'évaluation des risques : une nouvelle bataille d'Hernani ».

On mesure ainsi l'ampleur de la controverse qui anime les inspecteurs du travail. Elle interpelle sur les mutations en cours du champ de la prévention et de l'inspection elle-même. Cette controverse, qui constitue un matériau important mais pas exclusif de notre thèse, nous invite à investir les constructions rhétoriques de la légitimité des inspecteurs qui ne sont pas de simples discours, mais le support idéologique et cognitif d'identité(s) et de positionnements professionnels dans des configurations individuelles et collectives de plus en plus complexes. Celles-ci mobilisent, on le verra, des acteurs tant privés que publics.

Ainsi les débats sur l'évaluation des risques participent à la construction du sens de l'action publique par ses acteurs (*Jobert et Muller, 1987*)⁴.

Elle repose d'emblée sur la mise en place d'un forum⁵ qui mobilise en premier lieu les associations d'inspecteurs avec leurs propres publications et les rencontres qu'elles organisent. Il mobilise aussi les inspecteurs du travail amenés à débattre de leurs pratiques et des orientations lors de réunions de service, ou lors de rencontres organisées par leur centre de formation, l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle. Ainsi, en juin 2001, près du tiers des inspecteurs avaient participé à un stage ou à un séminaire sur l'évaluation des risques organisé dans les trois années précédentes.

Au-delà du cercle restreint de l'inspection du travail, différentes revues spécialisées donnent la parole à ce sujet aux inspecteurs mais aussi aux autres préventeurs, principalement médecins du travail. Citons les revues *Travail et Santé*, de la Fédération des Mutuelles de France⁶ et *Travail et changement*, le mensuel de l'ANACT⁷, *Préventique-Sécurité*⁸.

³ « Les missions de l'inspection du travail : critiques et suggestions pour l'avenir » Collectif de membres de l'Association L 611-10, Revue *Prévenir*, n°40, 1^{er} semestre 2001, p.97-107.

⁴ Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

⁵ Pour reprendre l'expression de Bruno Jobert : « Aussi nous paraît-il souhaitable de ne pas postuler la coïncidence entre l'espace de négociation et celui des débats de politiques publiques. Nous proposons de qualifier les premiers "d'arènes des politiques", les seconds de "forum des politiques publiques" ».(p.19)

Jobert, B., (1995), « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in *La construction du sens dans les politiques publiques*, (dir.) A.Faure, G.Pollet, P.Warin, L'Harmattan, 1995.

⁶ En mars 1993, octobre 1997, en avril 1998 et en janvier 2000 cette revue interrogeait des agents du ministère du travail. Son rédacteur en chef est le président de l'Association nationale de défense des victimes de l'amiante.

⁷ Le numéro 251 de novembre 1999 interroge des agents de l'inspection du travail de la région Provence Alpes Côte d'Azur.

⁸ Dont le rédacteur en chef est Hubert Seillan. Voir le n°50 mars avril 2000 et « Les cahiers de Préventique » n°1 de juin 2001

Encadré n°0-1 : Les deux principales associations d'inspecteurs du travail

L'Association Villermé a été créée en 1981. Elle s'est dissoute fin juin 2002. (Voir l'encadré en conclusion).

Bon an mal an, l'association revendiquait, de son apogée à son déclin, entre 400 et 200 adhérents, inspecteurs et contrôleurs du travail. Le nombre réel était plus près de 150 et 50. Les membres étaient initialement plus proches de la CFDT que de la CGT. Beaucoup de ses premiers adhérents sont aujourd'hui membres de la hiérarchie du corps de l'administration du travail. Dans un document de janvier 1997 « Pourquoi Villermé ? » adressé à l'ensemble des agents l'association se présente ainsi : *« L'association Villermé est née en 1981 de la volonté d'inspecteurs du travail de contribuer à une meilleure effectivité du droit du travail. Face à un immobilisme et un cloisonnement administratif étouffant, il s'agissait notamment de favoriser les échanges sur les pratiques professionnelles, développer la réflexion et l'action collective ».*

Villermé⁽¹⁾ s'inscrivait dans un mouvement plus large, de la fin des années 1970 et du début des années 1980, qui vit l'émergence de collectifs de professionnels qui convertissaient la critique du capitalisme dans des outils professionnels. A la même époque se constituaient le Syndicat des avocats de France, le Syndicat de la magistrature, l'Association Santé et Médecine du travail, etc., avec lesquels Villermé allait échanger. Ainsi Villermé était confiante dans le droit du travail pour endiguer les excès du capitalisme. D'une manière diffuse Villermé défendait la rupture avec l'image de l'inspecteur du travail notable promoteur de la paix sociale, et avec l'image de l'inspecteur intransigeant de la sanction telle qu'il était apparu au milieu des années soixante dix. Elle défendait aussi l'idée d'une problématisation et d'une négociation du droit.

Son activité a évolué dans le temps. A l'échange sur les pratiques professionnelles, et la confrontation des idées s'est combinée à partir de la fin des années 80 une activité de témoignages, de propositions et d'interpellations publiques du ministère.

Villermé a édité près de 80 bulletins et a organisé périodiquement des rencontres locales, nationales et européennes d'agents de l'inspection du travail. Dans la plupart, elle invitait des acteurs extérieurs à l'inspection dont elle attendait un stimulus afin de décentrer le débat sur l'inspection au profit d'un débat sur le monde du travail.

L'Association Villermé n'a jamais été un bloc homogène mais davantage un forum pour la profession dont elle affirmait l'autonomie professionnelle. Les échanges d'expériences et d'outils, qui posaient l'association en concurrence avec l'administration centrale, y concouraient aussi.

Villermé se prévalait d'avoir pesé sur le contenu de dispositions légales et réglementaires et d'avoir, à partir de l'expérimentation de ses adhérents, répandues de nouvelles pratiques parmi l'inspection du travail.

L'Association L 611-10⁽²⁾ a été créée en 1997 par des inspecteurs du travail de la région parisienne. Son but est : *« d'affirmer en toutes circonstances la mission de contrôle de l'inspection du travail qui a fondé sa légitimité et qui reste un des instruments essentiels de la défense de l'ordre public social, défense plus que jamais indispensable pour préserver les droits élémentaires de l'homme au travail. Soutenir cette mission jusque dans sa dimension pénale. Dans cette perspective, riposter à toute attaque, à toute initiative, de quelque nature qu'elle soit et d'où qu'elle vienne, visant à dévaloriser, dénaturer, ou remettre en cause cette mission ; procéder également à l'examen critique des réglementations du travail tant dans leur élaboration que dans leur mise en œuvre ».* (Article 2 des statuts).

Selon ses propres fondateurs, l'association s'est constituée en réaction aux prises de position de l'association Villermé sur l'évaluation des risques exprimées dans le rapport remis au BTS en 1996-97, et dans le cadre d'un mouvement d'auto-organisation de la société civile.

Elle est statutairement constituée exclusivement d'agents en section d'inspection. La majorité de ses membres sont syndiqués et adhérents soit à la CGT, soit au syndicat Sud-Travail créé en 1998 par des militants de la CFDT.

L'association ne regroupe quasiment que des agents d'Ile de France, à laquelle elle restreint le champ de la diffusion de ses prises de position épisodiques. L 611-10⁽¹⁾ se conçoit comme un groupe de pression sur le pouvoir politique et non comme un lieu de construction de pratiques. Elle comporte une vingtaine d'adhérents et ne formule aucun appel à l'adhésion. L'association partage les prises de positions de diverses associations s'exprimant dans le champ de la santé au travail. Les ¾ des inspecteurs du travail connaissent l'existence de cette association.

Une troisième association, l'Association de défense et de promotion de l'inspection du travail (ADPIT), connue par près d'un tiers des inspecteurs, est implantée dans le nord de la France. Créée en 1995, elle se situe à mi chemin de Villermé pour son investissement dans la pratique professionnelle et de L 611-10 pour sa conception des missions. Cette association ne s'est pas exprimée sur l'évaluation des risques.

(1) Par la suite nous employons « Villermé » ou « L 611-10 » pour les associations du même nom.

(2) Du nom de l'article L 611-10 du code du travail qui stipule : « les inspecteurs du travail, les contrôleurs du travail et les fonctionnaires de contrôles assimilés constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire (...) ».

Les arbitres potentiels de ce débat sont le Ministre du travail et la Direction des relations de travail qui produit les textes réglementaires et les circulaires nationales d'orientation. Ce sont aussi les groupes de travail locaux qui apparaissent dans les régions sur ce thème, associant les agents de terrain, leur hiérarchie et des experts des directions régionales, selon un mode de régulation pratiqué depuis vingt ans à l'inspection du travail sur de nombreux sujets. Ces groupes arbitrent les débats locaux et peuvent être amenés à défendre leur point de vue au niveau national. L'arène est aussi constituée, de 1998 à 2002, par un groupe de travail national sur l'évaluation des risques, associant l'administration centrale et des agents des services déconcentrés, parmi lesquels des représentants des groupes de travail régionaux sur l'évaluation des risques d'Ile de France, dont sont membres les quatre inspecteurs précités, et des agents de la région PACA. Ce groupe de travail élabore la circulaire spécifique sur la question de l'évaluation des risques. C'est aussi parfois, tout simplement, les réunions, formalisées ou non, dans lesquelles sont arrêtées des positions collectives.

Ce débat ne laisse pas indifférent tous les inspecteurs du travail. Notre enquête menée auprès d'eux, révèle d'ailleurs que les quatre cinquièmes en sont au courant, et que près des trois quart le trouvent justifié. En effet, ce débat renvoie au « cœur de leur métier », l'activité en matière d'hygiène et de sécurité. Cette activité met en jeu parmi les inspecteurs des savoirs, des rapports aux autres, l'adhésion à des valeurs, qui structurent des « formes identitaires » en conflit les unes avec les autres ; soit autant de dimensions qui motivent une approche en terme de sociologie des professions.

Ce que nous avons laissé entrevoir du débat fait apparaître la résurgence d'une opposition traditionnelle, plus rhétorique que pratique, au sein de l'inspection du travail sur sa mission : contrôler et punir et/ou accompagner et conseiller. Pour « dramatiser » le débat, les partisans de la première y associe la question de la responsabilité pénale des agents, caractéristique d'une approche morale de la mission et de la prévention des risques ; les partisans de la seconde lui associent, la crainte d'une « disqualification » révélatrice d'une approche socio-technique (Dodier N. 1994)⁹. A ce questionnement sur les missions est aussi associé celui sur les ressources mobilisées par l'inspection : d'une part la place de la loi, ou la ressource normative, et d'autre part la compétence et l'expertise des agents, ou la ressource cognitive. Et, intimement lié à l'ensemble, apparaît un questionnement sur les coopérations nouées par l'inspection qui rendent compte de la porosité des frontières du groupe professionnel et, de ce fait, de l'action publique de prévention.

La vigueur de ce débat tient aussi à son contexte. Il s'agit en premier lieu de l'irruption de nouvelles connaissances sur les rapports entre santé et travail, dont l'appropriation par les inspecteurs s'impose comme une dimension essentielle de ses enjeux.

Citons la prise de conscience, notamment, des écarts entre le travail réel et le travail prescrit et de ses effets perturbateurs sur une approche prescriptive de la prévention, et des ravages des facteurs psychosociaux sur la santé des travailleurs et des effets différés (cancers et troubles musculo-squelettiques) de certaines activités. Ceci pose avec acuité le problème de l'organisation du travail et de la polarisation excessive des préventeurs sur l'accident. Citons aussi la compréhension du risque comme une construction sociale à travers, d'une part, la visibilité donnée aux atteintes à la santé, et, d'autre part, la notion de risque acceptable posant le problème de la subjectivité du jugement des préventeurs sur les conditions de travail.

⁹ Dodier N. (1994) « Causes et mises en cause – Innovation sociotechnique et jugement moral face aux accidents du travail », *Revue française de sociologie*, n°XXXV, 1994, pp.251-273.

A la faveur de l'embellie économique de la fin des années 1990, les médias, ainsi que le ministère du travail, s'emparent de cette problématique¹⁰.

Le centre de formation des inspecteurs, l'Institut national du travail, organise un séminaire en novembre 1997 « Prévention : un concept en évolution ? » que son directeur introduit par cinq questions : « la rationalité économique ne surdétermine-t-elle pas la prévention ; le concept de prévention n'est-il pas sur investi par la notion de risque ; l'homme est-il acteur ou objet de la prévention ; la prévention : processus ou finalité de l'action ; la prévention est-elle une discipline constituée ? »¹¹.

L'association Villermé, intervenant en novembre 2000 dans un séminaire européen d'associations d'inspecteurs du travail, énonce : « Les difficultés d'intervention de l'inspection du travail concernant les TMS »¹².

La remise en cause de l'efficacité de l'Etat et de ses modes d'actions, d'une manière générale et en particulier en matière de prévention des risques professionnels, caractérise aussi le contexte de ce débat. Ainsi la révélation, à partir du milieu des années 1990, de l'étendue des victimes professionnelles de l'amiante, et des responsabilités de l'Etat à leur égard (Cf. encadré n°0-2) et celui d'une croissance brutale des maladies professionnelles (Cf. encadré n°0-3) interroge l'Etat sur son efficacité.

D'une manière symétrique, et avec un temps de retard de la jurisprudence (Cf. les arrêts du 28 février 2002, en encadré n°0-2), de nouvelles responsabilités sont imputées à l'employeur depuis la loi du 31 décembre 1991 (Moreau M-A., 2002)¹³. Fondées notamment sur l'obligation d'évaluer les risques, elles traduisent une forme de délégation de responsabilités aux employeurs, non sans conflit sur la place accordée aux représentants du personnel.

Citons la lecture qui en est faite par le patronat dans son avis favorable au rapport Fiterman¹⁴ :

« Mais dans la lutte menée contre le risque résiduel, un autre constat s'impose : la réduction de la fréquence des accidents stagne depuis quelques années. En fait, cette stagnation est le signe clair, et l'avis ne s'y trompe pas, que les voies classiques de la réglementation et de la technique ont atteint leurs limites, que de nouveaux fronts doivent être ouverts, que de nouveaux moyens d'actions doivent être imaginés.

La voie à privilégier se fonde sur la constitution de véritables systèmes intégrés de gestion de la sécurité, centrés sur l'entreprise, prenant appui sur tous les acteurs de terrain concernés (...).

Concrètement cette approche implique de recourir à la normalisation et à la certification plutôt qu'à la réglementation (...).

Dans le même esprit, la sécurité gagnera à ce qu'un plus grand nombre de thèmes soient davantage traités par la voie de la négociation collective (...).

Concernant l'Etat, ce déplacement du centre de gravité de la prévention vers le terrain nécessite, par voie de conséquence, que celui-ci se recentre sur ses missions naturelles d'incitation, d'orientation et de contrôle.

Cependant nous avons un point de désaccord. Certaines recommandations concernant les CHSCT ne sont pas justifiées (...).

¹⁰ Ainsi le journal Le Monde titrait-il, dans son supplément économique du 24 octobre 2000 : « Mauvais bulletin de santé pour les conditions de travail », « Les troubles musculo-squelettiques une nouvelle pathologie en explosion » « Des experts tirent le signal d'alarme sur la dégradation des conditions de travail en Europe », « L'insuffisance des contrôles ternit la volonté européenne d'encadrer les pratiques des entreprises ».

Pendant plusieurs mois de l'année 2000, Christophe Dejours, auteur de l'ouvrage « Souffrance en France »¹⁰, directeur du laboratoire de psychologie du travail au Conservatoire national des arts et métiers, partage avec Jean Pierre Le Goff, sociologue, une chronique hebdomadaire dans le journal Le Monde intitulée « Vie des organisations » dans laquelle ils évoquent « Les vertus cachées du jeu au travail » (11/04/2000), « L'ambiguïté de la gestion du stress » (06/12/2000) « Le dangereux culte du changement » (27/06/2000) « Des sévices dans les services » (26/09/00), « Le mal vivre ensemble » (16/01/2001), etc

¹¹ Prévention, un concept en évolution – Points de vue tirés du séminaire INTEFP 11/97, 1998, INTEFP

¹² Interd'ITs, n°14, mars 2001

¹³ Moreau M-A., (2002), « Pour une politique de santé dans l'entreprise », *Droit Social*, septembre – octobre 2002.

¹⁴ Rapport présenté le 12 mars 2003 par Charles Fiterman au Conseil économique et social sur la "Prévention et gestion des risques technologiques et industriels" p.I.47.

Ainsi la "refondation sociale" prônée avec fracas par le MEDEF à partir de la fin des années 1990¹⁵, dont l'un des objectifs est de redéfinir la place du contrat et de la loi, au profit du premier, fait de la prévention et de la gestion des risques l'un des sujets privilégiés de négociation avec les organisations syndicales, voire d'une autoréglementation des entreprises (Supiot A. 1992)¹⁶. Elle interroge l'activité régalienne de l'Etat dans ce domaine, ainsi que la posture traditionnelle des inspecteurs.

Il en résulte, pour l'action publique en matière de prévention des risques professionnels, une incertitude accrue.

L'obligation légale d'évaluation des risques semble légitimer les employeurs à disputer aux inspecteurs le monopole du jugement sur les risques. Elle révèle l'accroissement des incertitudes qui pèsent sur leur action compte tenu de l'instabilité des normes, de la reconfiguration du jeu des acteurs, et de la substitution d'une rationalité procédurale à une rationalité instrumentale. Nous faisons, dès lors, l'hypothèse que l'activité d'accommodation des inspecteurs du travail, remarquablement mis à jour par Nicolas Dodier (Dodier N. 1989)¹⁷, est rendue encore plus difficile.

Qui sont donc ces inspecteurs du travail qui, au sein de leur corps et par médias interposés, polémiquent sur leurs missions ? Que révèle la question de l'évaluation des risques de la dynamique de ce groupe professionnel ? Comment les inspecteurs parviennent-ils à (re) construire leur légitimité ?

L'élucidation des ressorts d'une controverse et des tensions que les inspecteurs entretiennent sur la légitimité de leur activité, nous situe dans une perspective interprétative où « le phénomène [est vu] comme l'expression d'un sens qui est à découvrir, celui que les individus et les groupes donnent à leurs expériences (auquel la sociologie compréhensive de Max Weber cherche à accéder) ou celui qu'une recherche peut révéler »¹⁸.

¹⁵ Indispensable et fragile refondation sociale, Ernest Antoine Seillière, Le Monde, 6 décembre 2000.

¹⁶ Supiot A.(1992) « La réglementation patronale de l'entreprise », *Droit Social*, mars 1992.

¹⁷ Dodier N. (1989), « Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité », in Boltanski L., et Thevenot L. (éds.), 1989, *Justesse et justice dans le travail, Cahiers du CEE, n°33*, série PROTEE, Paris, PUF ; ainsi que

¹⁸ Quivy R., Van Campenhoudt L. (1995), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, p.97.

Encadré n°0-2 Une judiciarisation de la santé au travail,

Citons le journal Le Monde :

- « Les procédures judiciaires sur le dossier de l'amiante se multiplient » 4-5 juin 2000.
- « Des condamnations de plus en plus nombreuses » 8 août 2001.
- « Amiante : l'Etat condamné pour ses carences en matière de prévention » 20 octobre 2001.
- « Les juges bouleversent les règles de la sécurité au travail » 2 mars 2002.

C'est principalement sous l'impulsion des associations de victimes de l'amiante et sur le terrain civil, de la faute inexcusable, que les juges ont censuré les entreprises et l'Etat :

Le 18 octobre 2001, dans un premier jugement la Cour administrative d'appel de Marseille condamne l'Etat pour ne pas avoir adopté les mesures réglementaires que la prévention du risque amiante nécessitait depuis le milieu des années 1950 où le caractère cancérigène de l'amiante a été mis en évidence en Angleterre. Dans un second, elle considère que les seuils d'exposition aux fibres d'amiante fixés par la réglementation de 1977 n'étaient pas étayés par des éléments scientifiques permettant de penser qu'ils étaient de nature à prévenir les risques (n°00MA01666 et n°00MA01667).

Les arrêts « amiante » du 28 février 2002 rendus par la chambre sociale de la cour de cassation instituent une obligation de résultat de sécurité pour les employeurs: Extrait d'un des arrêts « amiante » du 28 février 2002 sur l'obligation de sécurité : « *Mais attendu qu'en vertu du contrat de travail le liant à son salarié, l'employeur est tenu envers celui-ci d'une obligation de sécurité de résultat, notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par ce salarié du fait des produits fabriqués et utilisés par l'entreprise, que le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable, (...), lorsque l'employeur avait ou aurait du avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver (...)* » (Cass.Soc.28/02/02, n.a 838, FP-PI SA Eternit c/ Chavatte et autres).

La Cour de cassation a confirmé sa jurisprudence en avril 2002 en l'étendant aux accidents du travail (Cass.Soc 11/04/02, Hachadi c/Camus industrie et autre).

De nombreux commentaires de ces arrêts, dont Matthieu Babin et Nathalie Pichon, *Obligation de sécurité et faute inexcusable de l'employeur*, Droit Social, Septembre – Octobre 2002.

François Fillon, Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a pris acte devant le Conseil supérieur des risques professionnels lors de sa séance plénière du 31 mars 2003 de l'importance de ces arrêts, pour en valoriser l'impact sur la réparation: « *L'évolution de la jurisprudence sur la faute inexcusable de l'employeur est plus qu'un changement juridique. Elle correspond à un changement de notre société qui ne tolère plus le risque, et qui escompte une indemnisation complète des préjudices subis* ».

2. LE PROJET DE RECHERCHE ET LA POSTURE DU CHERCHEUR

Notre questionnement initial, est sous tendu par une exigence d'actions. En effet, l'auteur est impliqué dans le contrôle et la promotion de l'évaluation des risques dans les entreprises, dans le débat et dans la détermination d'orientations pour l'inspection du travail. Au commencement de cette thèse, il est inspecteur du travail, sur le terrain et membre du groupe de travail régional sur l'évaluation des risques de la région PACA, puis, pendant la recherche, il est, à mi-temps, « inspecteur du travail ressource méthode »¹⁹, en appui à ses collègues de travail, et enfin, lors de la rédaction, directeur adjoint du travail, chargé des fonctions d'encadrement et d'animation des sections d'inspection du travail à Marseille. Comprendre ce qui se joue parmi les inspecteurs devient un outil pour l'action et l'étude des transformations en œuvre parmi le corps des inspecteurs devient aussi celle du chercheur.

Un projet de recherche à dimension institutionnelle

Le projet de recherche est élaboré et porté, au cours du premier semestre 1999, conjointement avec l'ingénieur de prévention de la DRTEFP PACA²⁰, qui anime le groupe de travail régional sur l'évaluation des risques. Il est présenté au ministère du travail duquel dépend

¹⁹ Poste créé en 1996 à la demande des inspecteurs du travail, pourvu de 1996 à 1998 et vacant en 1999.

²⁰ Philippe Sotty. DRTEFP : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

l'octroi des facilités d'horaires pour l'accomplissement de la thèse et dont les « chercheurs » attendent l'adoption d'une doctrine en matière d'évaluation des risques. La genèse du questionnement, l'engagement professionnel des chercheurs et les besoins de légitimer le temps consacré à la recherche au détriment des tâches normales, amènent les chercheurs, en janvier 1999, à libeller leur projet « recherche-action », il l'intitule « Développer nos compétences en matière d'évaluation des risques professionnels – projet de recherche-action sur les pratiques des entreprises et de l'inspection du travail ».

Le projet est destiné à s'étaler sur trois années et doit porter sur :

« l'impact de la nouvelle obligation d'évaluation des risques, introduite par la directive européenne du 12 juin 1989 et retranscrite par la loi du 31 décembre 1991 sur :

- d'une part, l'évolution des pratiques de prévention des risques professionnels par les entreprises, et,
- d'autre part, sur l'évolution de la pratique de l'inspection du travail en matière de prévention des risques professionnels ».(Lettre du 9 juin 1999 du DRTEFP à la DAGEMO)

L'ingénieur de prévention investira la première question, et l'auteur de cette thèse la seconde.

Au premier semestre 1999, l'accueil du projet de recherche, par les échelons locaux et nationaux du ministère²¹, est d'autant plus favorable qu'elle se fixe pour objectif de contribuer à une plus grande efficacité de la prévention des risques professionnels et notamment de l'action de l'inspection du travail. Si les futurs chercheurs se situent dans une perspective d'évolutions des pratiques, ils n'identifient pas les tensions qu'elles peuvent générer. Les attentes de la DRT sont d'abord instrumentales. Il s'agit dans un premier temps d'une assistance à la constitution d'une « doctrine » française de l'évaluation des risques, d'un inventaire de tous les leviers et des partenariats, internes et externes à l'entreprise, utiles à l'évaluation des risques, d'une capitalisation des expériences de l'inspection du travail en cours dans les différentes régions, d'une aide à l'administration centrale pour clarifier les supports et la méthodologie de l'action en vue de renforcer les partenariats.

La prise en compte du débat interne à l'inspection du travail, suscite une inflexion du questionnement initial qui s'oriente vers la problématique finalement retenue. Et, en 2000, la DRT qui vient de rendre un premier arbitrage dans le débat : « Les démarches régionales menées jusqu'à présent en matière d'évaluation des risques ont été l'occasion de faire émerger des questions relatives aux conséquences d'un positionnement ambigu des agents de contrôle (...) »²², fera preuve de prudence à l'égard de la recherche. Elle en réduit la portée aux expérimentations régionales et les enjeux, à une compréhension du jeu des acteurs. Enfin elle s'inquiète de la confusion des rôles de chercheurs et de responsables de projet sur le même thème²³.

Porté par les chercheurs, un comité de pilotage est mis en place. Le but poursuivi est de nourrir la recherche du questionnement institutionnel, en même temps que d'assurer un transfert des connaissances produites par la recherche vers l'institution. Il associe les services déconcentrés (une représentante du groupe de travail de la région PACA et de son équivalent en Aquitaine, le directeur départemental et régional), les administrations centrales (DRT, DARES, INTEFP), le L.E.S.T et par la suite des membres d'autres institutions (ANACT, département universitaire A.P.S.T).

Ce rapide exposé du cadre institutionnel de la recherche renforce le questionnement sur la posture du chercheur et la construction de l'objet de recherche.

²¹ La DARES, la DRT et l'INTEFP

²² Circulaire annuelle du 23 février 2000 relative au programme d'actions coordonnées 2000 de l'inspection du travail pour la prévention des risques professionnels.

²³ La DRT exprime ses attentes dans la lettre de Jean Marimbert du 17 juin 1999 puis dans le relevé de conclusion du comité de pilotage établi le 6 avril 2000 par l'adjointe au DRT. (courriers en annexe).

Une posture engagée

La posture de l'auteur a constitué une ressource pour la recherche en même temps qu'un handicap lié à son implication, "professionnelle et politique" dans le champ étudié et qui pose donc, pour suivre Pierre Bourdieu (Bourdieu P. 1984)²⁴, la question du contrôle du rapport à l'objet. Selon Michel Arliaud²⁵ « le problème est de savoir quelles sont les conditions de possibilité d'une objectivation pertinente et valide du monde social "dans lequel on est pris" et d'une réception correcte du contenu d'une analyse que tout concourt à faire fonctionner dans une logique polémique ». Et selon Arliaud le problème peut se résoudre dans la construction pertinente de l'objet de recherche, entendu par Bourdieu comme la délimitation d'« (...) un ensemble fini de propriétés pertinentes, instituées par hypothèses en variables efficaces, dont les variations sont associées aux variations du phénomène observé (...) ».

Bien évidemment, tous les enjeux d'un tel « pari scientifique » n'ont pas été traités ici. Il reste que nous nous sommes efforcés de mobiliser les ressources et les matériaux qui s'inscrivaient dans cette perspective.

Une ressource, la connaissance du milieu

L'économie de la recherche reposait tout d'abord sur la connaissance du milieu d'investigation qui favorisait l'identification, l'accès et la compréhension des sources. L'immersion dans le terrain étudié constituait un autre atout. Ainsi, l'auteur a pratiqué l'observation participante pendant la totalité de la recherche, avec évidemment une déperdition de matériau compte tenu de l'impossibilité mentale de rester en permanence sur le double registre d'acteur et d'observateur²⁶.

La ressource consistait encore dans l'expérience de quinze années en section d'inspection de l'auteur, qui favorisait la perception de la complexité des situations et suscitait des intuitions et hypothèses explicatives. La convocation de l'expérience a servi aussi à pourvoir la recherche, non pas des données et représentations qu'il s'agissait d'établir objectivement, mais, à l'appui des démonstrations, de faits et de subjectivité dont l'auteur avait été témoin, si ce n'est acteur, et dont François Dubet défend la légitimité dans sa « sociologie de l'expérience », qui met en avant la réflexivité dont les acteurs peuvent faire preuve sur leur propre activité (Dubet F. 1994)²⁷.

Pour autant, notre expérience individuelle à elle seule ne saurait suffire pour assurer le passage de la conscience pratique (Giddens A. 1994)²⁸ (ce que savent les acteurs sur leurs propres actions sans pouvoir l'exprimer directement) à la conscience discursive (ce que les acteurs sont capables d'exprimer dans le langage sur les conditions de leur action) et à l'interprétation sociologique.

Le fait que les deux tiers des inspecteurs interrogés par questionnaire ne parviennent pas à se reconnaître dans les points de vue des associations et syndicats (dont ils se disent pourtant

²⁴ Bourdieu P. (1984), *Homo Academicus*, Ed. de Minuit.

²⁵ Arliaud M., note de lecture de *Homo Academicus* de Pierre Bourdieu, in *Revue française de sociologie*, octobre-décembre 1985, XXVI-4

²⁶ Nous considérons que cette posture n'a pas biaisé la recherche. En effet, une distance était déjà en place avec les « collègues observés » du fait de notre fonction d'inspecteur ressource méthode. Par ailleurs, la poursuite d'entretiens et d'interviews d'agents hors de la région élargissait notre horizon.

²⁷ Dubet F. (1994), *Sociologie de l'expérience*, Seuil, Paris.

²⁸ Giddens A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris.

membres pour près d'un sur deux) témoigne de la faiblesse de l'activité réflexive²⁹. Elle résulte des difficultés, pour la majorité des agents, à produire une conscience discursive sans opérer une rupture, telle que la construction d'un objet de recherche le permet, ou sans l'aide de collectifs, tels que l'Association Villermé ou les groupes de travail, dont nous observerons les tentatives de capitaliser les expériences des agents et de desserrer l'étau de l'agenda débordant des inspecteurs. Cette dimension collective de la réflexion est d'autant plus importante qu'est grande l'incertitude à laquelle sont confrontés les inspecteurs du travail et la distance dont ils font preuve à l'égard des formes d'action collective.

Citons la réponse des inspecteurs du travail à la dernière question de notre questionnaire :

Considérez vous que le point de vue que vous avez développé dans les réponses à ce questionnaire			
	Oui	Non	Ne sais pas + NR
Est proche de celui d'une association ou d'un syndicat de l'inspection du travail	21%	18%	61%
Est pour l'essentiel partagé par les autres IT de France	24%	9%	67%
Q 85, questionnaire IT ; A rapprocher de la question n°10 : Participez-vous à une association à caractère militant : oui 32% ; à un syndicat : oui 47,5%			

Les réactions à la recherche

La ressource résidait, enfin, dans les réactions des inspecteurs que suscitaient les investigations de l'un de leur pairs. Ainsi, a contrario des multiples manifestations d'intérêt, la présidente de l'Association L611-10 adressa le 4 août 2001 à l'auteur, avec copie à l'ensemble des inspecteurs, un courrier par lequel elle l'informait des raisons pour lesquelles l'association refusait de répondre au questionnaire que nous avions adressé aux inspecteurs ; Citons-en un extrait :

« Attardons-nous plutôt sur les présupposés de ton questionnaire. Comment ne pas remarquer l'importance accordée à l'évaluation des risques ? Pas moins de treize questions tournent autour de ce thème. Lorsque l'on connaît les thèses que tu as portées jusqu'à la DRT qui font de l'évaluation des risques l'alpha et l'oméga de la prévention et le vecteur de la transformation des pratiques de l'inspection du travail, il n'est pas difficile d'imaginer tes conclusions lorsque "l'enquête" aura eu le mauvais goût de répondre n'avoir jamais "assisté à un séminaire sur l'évaluation des risques" (...) ».

A la suite de cette prise de position nous recevions, le 7 août, un courrier, resté unique, d'un inspecteur :

« Salut, j'ai bien reçu votre questionnaire et je l'ai même rempli sauf certaines questions dont le caractère par trop orienté m'est apparu caricatural. Toutefois, informé de la position de L611-10, j'ai considéré préférable de ne pas vous retourner ce dossier. Cordialement, B.L. ».

Ultérieurement, en mai 2002, nous recevions en réaction à un travail d'étape (Tiano V. 2001)³⁰ accessible sur le site internet du LEST, un courrier de la dernière présidente en date de l'association Villermé qui s'opposait aux figures types d'inspecteurs construites par l'auteur, opposant les deux associations, et revendiquait une hétérogénéité de l'association sur la question de l'évaluation des risques.

En juin de la même année, nous étions invité, en qualité de doctorant, par le directeur régional du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) d'Ile de France à exposer nos travaux, devant une centaine d'inspecteurs et contrôleurs du travail, lors d'une table ronde réunissant des universitaires et des représentants des deux associations et nous observions une

²⁹ Parmi les entretiens que nous avons menés, ceux qui étaient basés sur la narration d'une action révélaient aussi la difficulté des agents à exprimer les enseignements généraux de leurs expériences, confortant les agents dans l'approche clinique, personnalisée, des entreprises.

³⁰ Tiano V. (2001) « Le débat au sein de l'inspection du travail sur l'évaluation des risques », séminaire de thèse du 5 mars 2001, littérature grise sur le site internet du LEST.

attitude critique de l'assistance, en même temps qu'un alignement de la présidente de Villermé sur l'association L 611-10, anticipant sa dissolution sur laquelle nous revenons en conclusion³¹.

Le handicap lié à la posture

Le handicap résidait, à l'envers de la ressource, dans le nécessaire effort de distanciation à prendre à l'égard du débat, et des enjeux associés à la posture professionnelle propre de l'auteur.

Dans quelle mesure le chercheur parviendrait-il à ne pas sombrer dans l'auto-justification, avec l'érection de sa pratique et de ses opinions en point de vue de l'ensemble de la profession ?

L'effort concernait aussi l'abandon d'une posture normative, sans que cela n'éteigne pour autant le questionnement. Il s'est alors agi de transformer en hypothèses vérifiables les intuitions et convictions initiales.

De plus, dans quelle mesure le chercheur parviendrait-il à ordonner et faire des choix dans le foisonnement de questions et de pistes de travail résultant de son expérience ?

Par ailleurs, l'accumulation d'informations détenues ne se substituerait-elle pas à un travail interprétatif mobilisant les théories scientifiques ?

Un autre handicap résidait dans la recherche d'une légitimité, en tant que chercheur, auprès de la communauté professionnelle d'appartenance. Cette quête de reconnaissance était susceptible d'amener l'auteur à émousser ses interprétations dans un souci de construire un consensus rassurant. Les réactions contrastées, recueillies lors des présentations de résultats intermédiaires, nous rassurent quant à l'évitement de cet écueil.

Enfin, l'enquête, elle-même, était exposée au handicap de notre posture. L'empathie de l'auteur avec les personnes interviewées n'était-elle pas susceptible d'en émousser le questionnement ? Son engagement, plus ou moins connu ou supposé, menaçait-il les enquêtes d'un biais dans les réponses ? Nous y reviendrons dans notre présentation de ces enquêtes.

3. LA CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE

La construction de l'objet de recherche a traduit la distanciation nécessaire et l'abandon d'une posture normative.

Le sujet d'étude était relativement clair, l'inspection du travail et ses rapports à l'évaluation et la prévention des risques professionnels. Et notre questionnement initial consistait à élucider les raisons d'une faible appropriation, par l'inspection, de l'évaluation des risques et à appréhender « comment améliorer l'efficacité de l'inspection du travail en matière de prévention des risques professionnels ? »

Construire l'objet de recherche nécessitait de délimiter le sujet, de le soumettre à des interrogations, à faire le deuil de certaines d'entre elles, sur lesquelles nous reviendrons en conclusion, et de rompre avec une approche normative telle que celle consistant, dans notre cas, à poser comme pertinente une définition de l'évaluation des risques, à savoir celle produite par l'inspection du travail de la région PACA.

L'évaluation et la prévention des risques qui sont, avec les inspecteurs, au centre de la recherche, n'en constituent pas l'objet. Il eut fallu pour cela en étudier l'ensemble des acteurs et de leurs dimensions, discursives et pratiques, tandis que nous centrons notre regard sur les inspecteurs.

³¹ Un compte rendu de la réunion de circonscription du 4 juin 2002 dans La gazette sociale d'Ile de France, revue interne des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile de France, n°47 – décembre 2002.

En revanche, l'évaluation des risques a été adoptée comme clé d'entrée, comme révélateur des tensions qui traversaient le corps des inspecteurs du travail, car tout en accordant une importance clé aux rhétoriques générales de la profession, il importait d'en chercher un domaine de concrétisation. Dès lors, il était inconcevable de ne pas s'interroger sur les dimensions normatives, cognitives et politiques de l'évaluation et de la prévention des risques professionnels afin de contextualiser notre étude sur les inspecteurs. C'est l'objet des trois premiers chapitres de cette thèse.

Le sujet s'est ainsi limité aux inspecteurs du travail, non sans incompréhension d'une partie d'entre eux, et notamment les plus attachés à la mission de contrôle, qui s'étonnaient que, précisément, les contrôleurs soient laissés de côté, révélant, par cette réaction, d'une part l'importance pour la profession d'une approche de son activité en terme de "mission", et d'autre part les enjeux des délimitations internes du groupe professionnel des inspecteurs, que nous étudions dans notre chapitre quatre.

L'approche en terme d'analyse de l'action publique était tentante. En effet, un tel cadre d'analyse, plus large que celui de la politique publique engageant le ministère du travail et les inspecteurs du travail, permettait de prendre en compte l'enchevêtrement des rationalités des multiples acteurs de la prévention, autrement dite l'interaction entre les différents acteurs qui font exister la prévention. La problématique de la nouvelle obligation légale d'évaluation des risques, telle qu'elle est posée par une majorité des acteurs invoquant les coopérations qu'elle appelle, ou la nouvelle hiérarchie des normes et des acteurs qu'elle induit, se prêtait bien à cette approche.

Nous y aurions intégré les thématiques de la légitimité des composantes de l'action publique - ses acteurs, les connaissances utilisées, les normes produites, les formes d'actions - et celles de l'apprentissage collectif, particulièrement pertinentes à l'égard de la dynamique et de la nouveauté du concept d'évaluation des risques. En même temps nous aurions situé l'action régulatrice des pouvoirs publics en matière de prévention et d'évaluation des risques professionnels dans le contexte général de la perception du risque et des réponses qu'y apporte la collectivité.

Le choix de la sociologie des professions

Mais les tensions qui traversent le groupe professionnel des inspecteurs du travail, et notre souci de mieux en connaître la dynamique, nous ont incité à privilégier une approche en terme de sociologie des professions, sans nous fermer à l'analyse en terme d'action publique, qui contextualise notre recherche. C'est d'autant plus le cas qu'il est permis de penser qu'elle « fonde plus sa dynamique sur une rationalité endogène à l'action organisée par les acteurs, qui y sont mobilisés et tentent d'y coopérer, que sur une rationalité extérieure et substantielle résultant de l'invocation de l'intérêt général ou du service public défini par en haut au seul niveau national »³².

Nous privilégions dans notre travail le terme de "groupe professionnel", largement utilisé dans la sociologie française³³, à celui de "profession" que la littérature anglo-saxonne, qui en est à l'origine, a utilisé pour décrire, dans un premier temps, des occupations intellectuelles et savantes bénéficiant d'une reconnaissance par l'Etat, dont les archétypes sont les professions de médecin ou d'avocat. Ainsi notre propos n'est pas de rechercher en quoi les inspecteurs du

³² Les mutations de la "société de marché" : coordinations, coopérations et apprentissages, dossier contrat quadriennal 2004-2007, LEST, juin 2002.

³³ Dubar C. et Lucas Y., (éds.) (1994), Genèse et dynamique des groupes professionnels, Presses Universitaires de Lille, 1994.

travail constitueraient ou pas une entité dûment établie mais d'adopter une approche sociologique des dynamiques et tensions en œuvre au sein de ce groupe, en interaction avec son environnement.

Tout en adoptant, autant qu'il se pouvait, l'évaluation des risques comme thème analyseur, il nous est apparu alors nécessaire de nous inspirer du programme de recherche exprimé par Lise Demailly³⁴ :

« Il y a en matière de sociologie des professions ou des groupes professionnels, quatre niveaux d'analyses et d'approches empiriques, quatre objets possibles (et complémentaires) :

- 1) l'évolution des caractéristiques individuelles et des trajectoires biographiques des membres du groupe professionnel,
- 2) l'évolution des tâches que les membres du groupe professionnel se voient (ou obtiennent de se voir) confier dans la division sociale et technique du travail,
- 3) le travail propre de construction identitaire, de production de sens, de placement stratégique, de légitimation, de mobilisation interne, réalisé par les membres du groupe,
- 4) l'intervention opérée, sur un groupe professionnel donné, par les groupes ou catégories d'agents professionnels "voisin" (liés aux premiers par des rapports de collaboration, concurrence, hiérarchie, expertise, etc.) »

Nous n'avons investi que partiellement ce programme ambitieux. De la dimension individuelle et biographique, nous n'avons retenu pour l'essentiel que l'approche en terme de carrière des agents relativisant les déterminants personnels, familiaux, politiques. L'évolution des tâches, centrée sur l'activité en matière de prévention des risques professionnels, et le travail de construction identitaire constituent l'essentiel de notre recherche, comme y invite l'entrée par la controverse. Enfin nous préoccupant, d'une part, des régulations internes à l'inspection du travail, et d'autre part de la ressource potentielle que constitue pour elle l'action publique, nous avons mis l'accent, à la frontière de ce groupe professionnel, sur la hiérarchie des inspecteurs, et sur les autres acteurs de la prévention des risques.

Nous avons mis ce programme de recherche au service de notre thèse.

Selon nous, dans un contexte de mutation et d'incertitude de l'action publique en matière de prévention des risques professionnels, le groupe professionnel des inspecteurs du travail, caractérisé par une autonomie forte et le partage de valeurs civiques, rencontre, pour refonder sa légitimité, des difficultés d'apprentissages collectifs liées à sa configuration structurelle.

Dans cette thèse, l'obligation légale d'évaluation des risques intervenue en 1991 constitue un révélateur pertinent des mutations en œuvre au sein de l'action publique et du groupe professionnel des inspecteurs.

4. LES RESSOURCES SCIENTIFIQUES SOLLICITEES

L'objet de recherche que nous avons progressivement construit nous a amené à solliciter, principalement, les trois branches de la sociologie de l'action publique, des organisations et des professions.

³⁴ Demailly L., (1994), Rapports d'encadrement et mobilisation des groupes professionnels : le cas des enseignants, in *Genèses et dynamiques des groupes professionnelles*, Dubar C., Lucas Y., 1994, Presses Universitaires de Lille ; aussi Demailly L., (1998), « La restructuration des rapports de travail dans les métiers relationnels », in *Travail et emploi*, n°76, DARES, Ministère de l'emploi et de la solidarité, La documentation française, 1998.

La sociologie des professions

En évoquant ci-dessus le programme de recherche de Lise Demailly, nous nous sommes situés dans l'approche interactionniste des professions, telle que Claude Dubar et Pierre Tripier (1998)³⁵ l'ont caractérisée et dont les concepts clés de carrière, de licence et de mandat nous paraissent constituer un bon support pour l'analyse des tensions en œuvre au sein du groupe professionnel des inspecteurs.

Aussi nous interrogerons-nous sur la carrière, plus pour appréhender la nature du marché fermé du travail des inspecteurs que les déterminants de leurs cheminements individuels, et nourrir l'hypothèse d'une convergence entre les inspecteurs et leur hiérarchie. Nous mettrons l'accent sur les interprétations de la « licence », qui habilite les inspecteurs à exercer leur métier, pour mesurer l'importance que revêt « l'indépendance » et la référence au droit dans leurs attributions statutaires, et sur le « mandat » ou la mission qu'ils s'assignent, et desquelles résultent leur identité et leur légitimité professionnelle bâties autour des notions, plus ou moins controversées, d'ordre public social et de contrôle.

En nous éloignant de l'approche interactionniste traditionnelle exprimée par Hughes, pour nous rapprocher d'une vision plus institutionnelle, nous avons été doublement stimulé par Elliott Freidson, tel que le donnent à comprendre Dubar et Tripier (1998) et Thomas Le Bianic (2003)³⁶.

En premier lieu, pour reconnaître chez les inspecteurs du travail un attachement fort au monopole d'un savoir ésotérique, et leurs réticences à un contrôle de leurs performances.

Nous faisons l'hypothèse que le premier se traduit par la défense par les inspecteurs de leur pouvoir d'établir des procès verbaux qui constitue le moyen de clore la discussion dont leur expression du droit peut faire l'objet. Ainsi nous rejoignons Le Bianic lorsque, rendant compte du dernier ouvrage de Freidson, il énonce que ce n'est pas tant la nature des savoirs impliqués qui importe (en effet les juristes d'entreprises, et certains syndicalistes maîtrisent autant si ce n'est mieux le code du travail que les inspecteurs), que les conditions de leur mise en œuvre (dans notre cas la clôture du débat par l'établissement du procès verbal).

Or, intimement lié à la loi, ce savoir, qui est assimilé le plus souvent à un pouvoir de l'inspection du travail, est fragile. Il n'est pas anodin que la proposition de loi d'inspiration libérale présentée en juin 2003 sur l'inspection du travail propose que les inspecteurs ne constatent les infractions qu'« accompagnés d'un agent de police judiciaire », ce qui amène le journal l'Humanité à titrer « La droite veut la peau des inspecteurs du travail » (16/07/03). De cet attachement à ce savoir/pouvoir, nous faisons l'hypothèse explicative d'un attachement à la fonction de contrôle dont nous avons mesuré les controverses auxquelles elle donne lieu, et qu'il s'agit d'explorer dans la thèse.

La réticence dont font preuve les inspecteurs du travail à un contrôle de leur propre performance, se traduit dans l'interprétation qu'ils font de leur indépendance statutaire pour en revendiquer une forte autonomie individuelle, qui constitue une caractéristique déterminante du corps des inspecteurs. Nous en tirons l'hypothèse qu'elle entrave l'apprentissage collectif de ce groupe professionnel. Il faut aussi prendre en compte les deux autres types-idéaux de contrôle du travail, énoncés par Freidson, que sont le « marché » et la bureaucratie, pour étudier, alors, la détermination de l'activité des inspecteurs par les usagers/clients (les salariés, les représentants du personnel et les employeurs), ainsi que les hésitations du ministère du travail à rendre effectif un contrôle bureaucratique. Les uns et les

³⁵ Dubar C. et Tripier P. (1998) *Sociologie des professions*, Armand Colin, 1998.

³⁶ Le Bianic T., (2003), note de lecture de Freidson E., *Professionalism, the third logic : on the practice knowledge*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001, in *Sociologie du Travail*, 2003.

autres concourant à une défaillance des régulations destinées à orienter l'activité de l'inspection du travail.

En second lieu, il faut **révéler** la légitimité que ce groupe professionnel tente de construire autour de la référence aux valeurs civiques. Nous faisons l'hypothèse qu'elle est déterminante pour différencier les inspecteurs des autres acteurs de la prévention pour lesquels les références aux valeurs industrielles ou marchandes sont davantage présentes. Ce faisant nous sommes en convergence avec les travaux des *Economies de la Grandeur*³⁷ sur les justifications, produites par les acteurs, dont les auteurs établissent les compromis tel que celui, entre les grandeurs civiques et industrielles, en recomposition dans le champ de la prévention des risques professionnels.

La sociologie des organisations et des relations professionnelles

L'appartenance des inspecteurs du travail à une administration hiérarchisée, qui détermine des règles internes et tente de contrôler l'activité des agents, nous situe bien dans le cas d'une organisation.

La sociologie des organisations nous invite à repérer, dans les discours et pratiques des inspecteurs, la défense de leurs intérêts spécifiques. Sans attribuer aux inspecteurs une présomption stratégique forte, nous retenons le concept clé de cette sociologie de veine crozérienne³⁸, à savoir « l'incertitude » que chaque joueur utilise pour que les autres partenaires-adversaires ne puissent deviner, ni percer son jeu. Nous faisons l'hypothèse que l'indépendance revendiquée par les inspecteurs, leur référence au terrain et l'acceptation de la contingence de leur activité constituent une gestion de l'incertitude leur assurant un pouvoir, autant qu'une condition d'efficacité de l'accomplissement de la mission que leur a confiée le ministère.

Pour passer des jeux d'acteurs à l'étude des règles qui cadrent les pratiques, la sociologie des relations professionnelles de Jean Daniel Reynaud³⁹ nous invite à identifier les stratégies rationnelles des acteurs et leurs réajustements mutuels dans le cours des changements organisationnels et normatifs. Ainsi, dans l'analyse des processus d'apprentissage collectifs de l'inspection du travail, nous cherchons à restituer les modes de production des règles internes à l'inspection. A partir de la typologie des régulations établie par Jean Daniel Reynaud⁴⁰ nous faisons l'hypothèse d'un lien entre la référence des inspecteurs à l'indépendance de leur statut et le déficit d'orientation et de capitalisation des expériences qui président aux relations internes à l'inspection du travail⁴¹.

Ainsi, on rejoint la sociologie de l'action publique, et la thèse selon laquelle celle-ci évolue progressivement, grâce à des mécanismes apprentissages⁴². Elle nous conforte dans notre hypothèse du caractère déterminant des régulations pour faire face à l'instabilité de la posture des inspecteurs. Et l'approche de l'Etat, en terme de convention conclue entre les personnes,

³⁷ Boltanski L. et Thévenot L., 1987, *Economies de la Grandeur*, Cahiers du CEE, PUF, 1987

³⁸ Crozier M. et Friedberg E., (1977), *L'acteur et le système*, Seuil.

³⁹ Reynaud JD., (2001), *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin.

⁴⁰ Reynaud E. et Reynaud JD., (1994), « La régulation conjointe et ses dérèglements, *Le Travail humain* », Tome 57, n°3/1994.

⁴¹ Les apports d'économistes ou de gestionnaires comme Chris Argyris, Olivier Favereau et Armand Hatchuel ont été aussi stimulants sur la question clé de l'apprentissage organisationnel. Ce dernier nous conduit à poser l'hypothèse selon laquelle l'introduction de l'évaluation des risques relèverait d'une nouvelle étape de la rationalisation de cette action publique en s'efforçant de réagencer les acteurs et de produire des apprentissages collectifs.

⁴² Muller P. et Surel Y., (2000), *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien.

exposée par Salais R. et Storper M.⁴³, ainsi que la problématique de l'Etat animateur de Donzelot et Estebe⁴⁴, nous ont permis de poser l'hypothèse d'une interaction entre les attentes des acteurs de la prévention et la pluralité de postures des inspecteurs du travail à leur égard.

Mais le lecteur se rendra vite compte que notre problématique s'est moins nourrie d'interrogations conceptuelles pour lesquelles, vingt ans après l'interruption de nos études nous étions en difficulté, que des constats et des difficultés issus de notre pratique professionnelle. Ainsi notre thèse relève-t-elle d'une approche empirico-déductive⁴⁵.

5. LE PLAN DE LA THESE

Dans une première partie, destinée à donner le contexte de l'action des inspecteurs du travail, et des tensions qui les traversent, nous campons les dimensions normative (I), cognitive (II) et politique (III) de l'évaluation et plus largement de la prévention des risques professionnels. Dans une seconde partie, nous analyserons ce en quoi la carrière des inspecteurs et les interprétations de leur mandat et de leur mission forment les identités professionnelles en débat parmi les inspecteurs (IV). Nous analyserons ensuite, à l'épreuve de l'évaluation des risques, leur activité dans les entreprises et l'instabilité de leur posture (V), puis, les régulations en œuvre dans la profession et leurs difficultés à produire un sens (VI), et enfin, les difficultés qu'ont les coopérations nouées avec les autres acteurs à suppléer chez les inspecteurs les déficiences d'apprentissage d'une posture adaptée aux évolutions de la prévention (VII). Mais auparavant, présentons notre enquête.

6. PRESENTATION DE NOTRE ENQUETE

Travaillant sur un groupe professionnel dont nous savions l'intensité de l'engagement et des impératifs de justification et qui est, en outre, confronté à un débat vif et à des portes paroles dont l'expression est très idéologique, nous avons été amené à accorder une place importante aux représentations et aux justifications avancées par les inspecteurs du travail.

Notre enquête a visé à objectiver les représentations des inspecteurs du travail et leurs pratiques en rapport avec notre problématique.

Immergés déjà parmi les inspecteurs du travail, en situation d'observation participante dans les instances de régulation (groupe de travail, réunions de service, etc...) nous n'avons pas recouru à la méthode de l'observation socio ethnographique si fructueusement mis en œuvre par Nicolas Dodier dans sa recherche menée en 1986⁴⁶. Nous avons fait appel aux techniques du questionnaire invitant, à grande échelle, les agents à dire ce qu'ils pensaient et ce qu'ils faisaient et à des entretiens semi-directifs dont certains étaient centrés sur la pratique des agents.

La partie centrale de notre enquête est constituée par un questionnaire adressé aux inspecteurs du travail, responsables des 432 sections d'inspections du travail de métropole, identifiées dans l'annuaire 1998 des services déconcentrés du ministère du travail. Compte tenu des postes non pourvus, 403 inspecteurs étaient concernés.

⁴³ Salais R. et Storper M., (1993), *Les mondes de production*, EHESS, Paris

⁴⁴ Donzelot J. et Estebe P., (1994), *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994.

⁴⁵ « La spécification de la problématique », in Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données, sous la direction de Benoît Gauthier, Presse de l'Université du Québec.

⁴⁶ Dodier N., (1986), « L'inspection du travail face à la diversité des entreprises, l'hygiène-sécurité dans la pratique professionnelle des inspecteurs et contrôleurs du travail », *Centre d'Etudes de l'emploi*, 1986.

Ce questionnaire, qui a été rempli par 185 inspecteurs, a été complété par des entretiens semi-directifs auprès de vingt deux inspecteurs du travail (grille d'entretien en annexe).

Nous interrogeant sur la trajectoire professionnelle des inspecteurs, nous nous sommes tournés, en amont, vers les inspecteurs élèves du travail et en aval vers les directeurs adjoints. La comparaison des résultats des inspecteurs élèves (âge moyen 30 ans), des inspecteurs en place (âge moyen 44 ans) et des directeurs adjoints récemment promus (âge moyen 47 ans) nous a permis d'emprunter une optique inter-générationnelle. (voir en annexe la structure de ces questionnaires et les résultats).

Cette enquête a été complétée, en interne, par des entretiens avec des directeurs départementaux du travail et d'autres agents du ministère, et en externe avec des agents des différentes institutions de prévention et organisations professionnelles.

(liste des personnes entendues en annexe)

Le questionnaire adressé aux inspecteurs du travail

Le choix d'un questionnaire et sa construction

Nous avons choisi la technique du questionnaire afin :

- d'objectiver les caractéristiques du groupe professionnel
- d'être en mesure d'opérer un traitement statistiques des données pour établir des corrélations entre elles et avancer dans notre travail interprétatif (Voir en annexe les modalités de traitement des données et les résultats).

Les entretiens exploratoires que nous avons réalisés auprès d'inspecteurs du travail nous ont servi à intégrer dans notre questionnaire la terminologie, les expressions employés et la variété des réponses apportées par les inspecteurs aux questions que nous leur posions. Nous avons prévu pour la plupart des questions une modalité « sans opinion » afin de préserver la possibilité pour l'agent de ne pas répondre.

Les biais attendus et le contrôle de ceux-ci

Compte tenu du fait que nous étions connu d'un nombre significatif d'inspecteurs nous pouvions redouter que ne répondent que des agents ayant des affinités avec nous. Aussi, avons-nous opéré plusieurs relances à l'égard de l'ensemble des agents : envoi du questionnaire par courrier électronique le 20 juin et par la poste le même jour, relance par courrier le trois juillet. La quasi-totalité des questionnaires complétés était reçus en juillet. Une relance postale du 30 juillet n'a suscité que quelques réponses supplémentaires.

Nous avons aussi voulu éviter la construction de discours auto-justificatif et de cohérence a posteriori de la part des agents (une réponse donnée à une question en appelant une autre cohérente avec la précédente, quand bien même l'agent n'aurait pas une pensée ou une pratique cohérente). C'est pour cela que nous avons, dans une certaine limite, dispersé des indicateurs se rapportant à la même notion (par exemple, les questions renvoyant à l'identité professionnelle que l'on trouve en position 2, 26,82 et 84).

Le champ du questionnaire

Notre souci initial de limiter notre sujet de recherche nous a amené à ne pas inclure les contrôleurs du travail dans notre enquête par questionnaire. L'eussions-nous fait, que nous nous aurions été confronté à deux difficultés : d'une part, le ministère ne dispose pas d'une

base de donnée spécifique aux contrôleurs du travail en section d'inspection qui nous aurait permis d'apprécier la représentativité de l'échantillon des contrôleurs qui nous auraient répondu (les contrôleurs en section constituent moins d'un tiers du corps des contrôleurs du travail); d'autre part leurs différences, avec les inspecteurs, en ce qui concerne le statut (carrière et pouvoirs différents) et le milieu d'intervention (les contrôleurs interviennent quasi exclusivement dans les entreprises de moins de 50 salariés) auraient introduit des biais dans les réponses à une enquête unique. Pour autant, nous avons pris en compte dans notre analyse le collectif de travail que représente la section d'inspection, qui associe inspecteur et contrôleurs.

Le contenu du questionnaire

Avec des questions précises et fermées, nous avons tenté de sérier au plus près les représentations et les pratiques des inspecteurs, eut égard à notre problématique.

Le questionnaire comportait quatre vingt cinq questions, dont les subdivisions ont porté le nombre de variables à 342.

Le nombre élevé de questions visait d'une part à éviter les ambiguïtés et prendre en compte la variété des situations et d'autre part, grâce à la multiplication des indicateurs relatifs à une même notion, d'en obtenir une image la plus fidèle.

Nos questions revoyaient aux hypothèses résultant de nos cadres théoriques de référence, et de notre problématique nourrie de l'analyse des entretiens exploratoires et du débat sur l'évaluation des risques.

Une première partie du questionnaire concerne les données biographiques et la trajectoire professionnelle de l'agent (questions 1 à 10), tandis qu'une seconde partie concerne le cadre organisationnel dans lequel l'inspecteur travaille (questions 11 à 24). Avec ces deux parties nous avons recherché les déterminants sociaux et organisationnels des opinions et des pratiques exprimées par les agents.

L'essentiel du questionnaire (questions 25 à 85) se rapporte ensuite, d'une part, à l'activité de l'agent et aux coopérations internes et externes qu'il noue, et d'autre part à ses opinions sur l'attrait du métier, les qualités qu'il requiert, la nature des missions et des ressources à sa disposition. Nous avons singularisé la question des pratiques et des opinions de l'agent concernant l'évaluation des risques (questions 65 à 75).

Nous avons, dès lors, été en capacité de mettre en relation, d'une manière générale et en particulier à l'égard de l'évaluation des risques, les pratiques exprimées et les opinions (par exemple la pratique du travail en « groupe de travail » et l'opinion sur l'importance de l'autonomie de l'inspection, ou encore, la pratique du recours aux vérifications techniques par des experts et l'opinion sur l'intérêt de l'évaluation des risques) ou, les attitudes (les pratiques et les opinions) à l'égard d'une thématique et celle à l'égard d'une autre (par exemple, le lien éventuel entre l'approche de l'évaluation des risques et les coopérations nouées avec l'extérieur, ou encore, le lien entre l'importance accordée à la ressource juridique et les coopérations nouées en interne).

Le contexte du questionnaire et la pertinence des réponses face à son évolution

Les questions posées aux inspecteurs sont intervenues dans un contexte donné qui circonscrit la pertinence des réponses. Si certaines questions sont relativement atemporelles (telles que les données socio-biographiques et les opinions générales sur le métier), d'autres sont

directement liées à l'actualité. Il en est ainsi de celles relatives à l'accord sur la santé au travail conclu en septembre 2000 et à l'évaluation des risques. Ainsi, à titre d'exemple, il ne fait pas de doute que les réponses que nous obtiendrions en 2003, après la publication du décret du 5 novembre 2001 instituant l'obligation d'un document écrit d'évaluation des risques et une pénalité, ne seraient pas les mêmes que celles que nous avons obtenues en juillet 2001. Cette situation ne prive pas les réponses de leur puissance révélatrice et les corrélations établies entre les différentes réponses apportées conservent tout leur intérêt pour appréhender les systèmes d'action des agents et établir les figures types d'inspecteurs du travail.

Des entretiens semi-directifs

Des entretiens d'une durée d'une heure à une heure et demie chacun ont eu lieu entre mars 2001 et juin 2002 et ont concerné vingt deux inspecteurs. Nous avons sélectionné ces inspecteurs/inspectrices de manière à disposer d'un échantillon le plus représentatif possible de la diversité des agents et des organisations dans lesquelles ils travaillaient.

Nous avons eu trois types d'entretien de recherche avec ces inspecteurs du travail : des entretiens semi-directifs individuels consistant en un recueil orienté de points de vue des agents, des entretiens en groupe de 2 et 3 personnes, et, des entretiens individuels fondés sur l'examen rétrospectif de leur agenda.

Les entretiens collectifs et ceux relatifs aux agendas étaient principalement destinés à confronter la pratique des agents à leurs justifications.(voir en annexe la grille d'entretien et des précisions)

Encadré n° 0-3 : Les inquiétudes sur la santé au travail

Une baisse des accidents sur une longue période. Ainsi, depuis 1980, le nombre d'accidents avec arrêts a baissé de 40%, celui des accidents mortels s'est réduit de moitié, et on observe une augmentation du nombre d'accidents lors des « reprises » de l'activité économique.

Un palier dans la diminution des accidents du travail

	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre d'accidents avec arrêt	658 083	658 551	689 859	711 035	743 435
Nombre d'accidents graves	48 762	45 579	47 071	46 085	48 096
Nombre de décès	773	690	719	743	730

Une hausse sensible du nombre de maladies professionnelles reconnues

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de maladies professionnelles.	13 658	15 554	17 722	24 208	30 127	39 755
Nombre de décès	96	95	104	161	235	n.c

De 1988 à 2001 le nombre de cas de maladies professionnelles reconnues a été multiplié par plus de 6.

Sur la même période des questions de santé publique (sang contaminé, SIDA, amiante, ESB/maladie KJC,...) font la une des médias.

Sources : Bilan des conditions de travail, édité chaque année par le ministère du travail et Rapport annuel IGAS 2003.

L'interprétation de ces résultats donne lieu à débat. Pour le MEDEF « l'augmentation des maladies professionnelles reconnues ne signifie pas une progression des pathologies, mais s'explique plutôt par une meilleure connaissance des risques et finalement une plus grande justice sociale. » (intervention de Bernard Caron au Conseil supérieur des risques professionnels – 28 février 2001).

Le ministère du travail considère aussi que les statistiques sur les maladies professionnelles « traduisent le plus souvent une meilleure reconnaissance juridique des droits des travailleurs et une plus grande sensibilisation du corps médical à l'origine potentiellement professionnelle de certaines pathologies. » (Bilan des conditions de travail 2001 et 2000).

Les associations de victimes et le mouvement syndical parleront de détérioration de l'état de santé des travailleurs et se feront entendre par le biais judiciaire (Cf. encadré n°0-2).

Les enquêtes menées par le ministère du travail, fondées sur les déclarations des salariés (enquêtes Conditions de travail et SUMER), établissent une dégradation des conditions de travail, notamment en terme de pénibilité mentale du travail (1991-1998), de postures pénibles ou fatigantes (1984-1991-1998).

L'affaire de l'amiante ou la prise de conscience brutale d'une sous-estimation des maladies professionnelles :

Tandis que la CNAMTS inventorait, en 1998, 413 cancers attribués à l'exposition à l'amiante, l'INSERM et L'Institut national de veille sanitaire (InVS) évaluaient à 2 000 le nombre de décès qui étaient imputables à l'amiante la même année.

Depuis 1996, l'équipe de Marcel Goldberg, épidémiologiste à l'INSERM fait savoir qu'entre 50 000 et 100 000 personnes décéderont dans les vingt prochaines années des différentes pathologies liées à l'inhalation de fibres d'amiante (Le Monde 4-5 juin 2000).

Depuis 1997, sur la base des travaux d'une « commission instituée par l'article 30 de la loi du 27 décembre 1996 », un versement annuel est institué à la charge de la branche accidents du travail au profit de la branche maladie pour tenir compte de la sous déclaration des accidents et plus encore des maladies professionnelles. Ces commissions établissent que chaque année 5 à 10 000 salariés décèdent de cancers professionnels sans que leur maladie n'ait été reconnue comme telle (rapports de M. Deniel 1997 et Mme Levy-Rosenwald de 1999).

L'InVS considère que parmi les quelques 250 000 nouveaux cas de cancers qui surviennent chaque année, près de 10 000 sont à attribuer à une étiologie professionnelle. (Prévalence, n°5, juin 2002).

Le professeur Goldberg estime que la moitié des 130 000 interventions chirurgicales annuelles du syndrome du canal carpien – trouble musculo-squelettique de la main- sont imputables aux conditions de travail.

Ainsi les maladies professionnelles seraient trois fois plus nombreuses que les accidents graves. Les décès professionnels seraient dix fois supérieurs à ceux officiellement enregistrés et dépasserait le nombre des accidents mortels routiers.

PREMIERE PARTIE :
LE CONTEXTE NORMATIF, COGNITIF ET POLITIQUE
DE L'ACTION DES INSPECTEURS DU TRAVAIL
EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES

CHAPITRE 1 : LA DIMENSION NORMATIVE DE LA PREVENTION
DES RISQUES

INTRODUCTION	32
---------------------------	-----------

<u>1. LES NORMES ISSUES DE L'ETAT</u>	33
--	-----------

1.1 LA LENTE AFFIRMATION DE LA LEGITIMITE DE L'ETAT EN MATIERE DE PROTECTION DE LA SANTE/SECURITE DES TRAVAILLEURS.....	33
1.2 L'ORGANISATION LEGALE DE LA PREVENTION	35
1.2.1 LA PREVENTION SOUS LA RESPONSABILITE DE L'EMPLOYEUR	37
1.2.1.1 Les délégués du personnel :.....	37
1.2.1.2 Les comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail	38
1.2.1.3 La médecine du travail révélatrice d'une « négociation administrée ».....	40
1.2.2 LA PREVENTION SOUS LA RESPONSABILITE CONJOINTE DES PARTENAIRES SOCIAUX.....	44
1.2.2.1 L'Office professionnelle de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP)	44
1.2.2.2 L'institution de prévention de la sécurité sociale	45
1.2.2.3 L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.....	47
1.2.3 LA PREVENTION SOUS L'AUTORITE DE L'ETAT	50
1.3 L'EXTENSION DES ASSUJETTIS AUX REGLES DE SECURITE DU CODE DU TRAVAIL.....	52
1.3.1 DE NOUVELLES RESPONSABILITES HORS DE L'ENTREPRISE	52
1.3.2 DE NOUVELLES RESPONSABILITES DANS L'ENTREPRISE	54
1.4 UNE PRODUCTION REGLEMENTAIRE ABONDANTE	55
1.4.1 UNE INFLATION REGLEMENTAIRE ?	55
1.4.2 L'EVOLUTION DU CONTENU DES REGLES DE SECURITE	56
1.4.3 UNE CONSTRUCTION QUI RESULTE DE L'INTER-ACTION AVEC LA SPHERE PRIVEE.....	57
1.4.4 LES CIRCULAIRES MINISTERIELLES	58
1.5 LA SANCTION DU NON-RESPECT DES NORMES.....	59
1.5.1 UNE OBLIGATION GENERALE DE SECURITE RENFORCEE PAR L'EDITION DE PRINCIPES GENERAUX DE PREVENTION.....	60
1.5.2 UN POTENTIEL COERCITIF ET REPRESSIF IMPRESSIONNANT	62

<u>2 LE DISPOSITIF NORMATIF PRIVE</u>	66
--	-----------

2.1 UNE PRODUCTION UNILATERALE DES EMPLOYEURS	66
2.1.1 LES REGLEMENTS D'ASSURANCE ET DES GROUPEMENTS PATRONAUX :.....	66
2.1.2 LES REGLEMENTS INTERIEURS	68
2.2 UNE PRODUCTION PARTAGEE	69
2.2.1 LA NEGOCIATION COLLECTIVE	69
2.2.2 LES DISPOSITIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS DES CAISSES REGIONALES D'ASSURANCE MALADIE (CRAM)	74
2.2.3 LA NORMALISATION	76

3	<u>L'IMPULSION SUPRA NATIONALE</u>	80
3.1	L'EUROPE SOURCE MAJEURE D'IMPULSION NORMATIVE	81
3.1.1	LE RENFORCEMENT DE L'ACTION DE L'EUROPE DANS LE CHAMP DE LA SANTÉ/SECURITE	81
3.1.2	LA « NOUVELLE APPROCHE » ATTRIBUE UNE VALEUR JURIDIQUE SUPPLETIVE AUX NORMES	82
3.1.3	LA PREEMINENCE DE LA NEGOCIATION COLLECTIVE SUR LES DIRECTIVES	83
3.1.4	LA DIRECTIVE CADRE DU 12 JUIN 1989	84
3.1.5	L'EUROPE UNE NOUVELLE SOURCE D'INCERTITUDE POUR LA PREVENTION	84
3.2	L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL	85
4	<u>LE DISPOSITIF NORMATIF RELATIF A L'EVALUATION DES RISQUES</u>	87
4.1	UNE IMPORTATION EUROPEENNE	87
4.2	UN DISPOSITIF LEGAL « SOUPLE ET CONTRAIGNANT »	88
4.2.1	L'OBLIGATION GENERALE D'EVALUATION DES RISQUES	88
4.2.2	LES OBLIGATIONS D'EVALUER DES RISQUES PARTICULIERS	89
4.2.3	L'EVALUATION DES RISQUES TEND A SE SUBSTITUER AUX OBLIGATIONS TECHNIQUES	90
4.3	LA CONTRIBUTION LIMITEE DES ACTEURS PRIVES AU DISPOSITIF NORMATIF	90
4.4	UNE PRESCRIPTION QUI MARQUE LE REFLUX DES PRESCRIPTIONS JURIDIQUES ?	92
	CONCLUSION	93

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

Du dispositif normatif qui s'est constitué au 19 et 20^{ème} siècle, nous laissons de côté la réparation des atteintes à la santé des travailleurs. La loi du 9 avril 1898 relative aux accidents du travail et son équivalente du 25 octobre 1919 concernant les maladies professionnelles ont, par la terrible simplicité – du moins pour les accidents - de l'indemnisation automatique forfaitaire et de la responsabilité sans faute des employeurs, donné au modèle assurantiel de l'approche des risques, l'ascendant sur la prévention qui se trouvait ainsi privée d'une demande sociale et d'une sanction économique sévère. L'articulation de la prévention à la réparation, à la Libération, avec l'institution de la Sécurité sociale, et bien plus encore, l'exigence contemporaine de sécurité combinée à celle de la réparation intégrale tendent, sans qu'on puisse être certain de l'issue, à inverser au profit de la prévention la prééminence de la réparation. Sans préjuger du concours qu'un renchérissement de la réparation peut apporter à la prévention, c'est cette dernière, à laquelle se consacrent avec opiniâtreté les inspecteurs du travail, qui fait l'objet du chapitre un et de la première partie de notre thèse.

Ce chapitre s'articule avec les suivants, relatifs à la dimension cognitive de la prévention et à la politique publique. Nous verrons en effet dans le deuxième chapitre, la part que prend la norme et son édification dans le sens et sa construction pour la prévention. Dans notre dernier chapitre nous verrons que la politique publique de prévention ne se réduit pas à la production et à l'application de règles.

Il n'est pas de norme, de sens et de politique sans acteurs que ces trois chapitres animeront progressivement tout en accordant le primat aux inspecteurs du travail.

Ces trois chapitres de la première partie de notre thèse nous amèneront à observer une évolution d'ensemble de l'action publique de prévention des risques marquée par plusieurs grands traits : en premier lieu, un relatif affaiblissement des normes publiques nationales ; en second lieu, une imbrication croissante des sources du droit, réglementaire et législative d'un côté, conventionnelle et " volontaire " d'autre part, qui se traduit par une « déhiérarchisation » accrue – car elle n'est pas nouvelle – des normes et des acteurs ; en troisième lieu, une interrogation sur l'approche prescriptive de la prévention. Cette évolution déstabilise le positionnement habituel des inspecteurs du travail, mais pas nécessairement l'inspection du travail en soi. C'est l'objet de la seconde partie de notre thèse que d'appréhender ce phénomène.

INTRODUCTION DU CHAPITRE 1

Sans procéder à une approche théorique du droit, ni à une analyse du contenu précis des règles de prévention, nous allons dans ce chapitre, explorer la dimension normative de la prévention et son architecture générale. En effet, les normes structurent largement le champ de la prévention des risques professionnels. Elles instituent des acteurs qui contribuent en retour à la production de normes. Elles constituent un cadre prescriptif fort pour les employeurs, mais un cadre en évolution dans sa rationalité en même temps que dans son mode de production. Elles constituent pour les inspecteurs du travail une ressource essentielle, en même temps qu'une source d'incertitude.

Nous explorerons dans un premier temps, le dispositif normatif public. En effet, la loi ne prévoit-elle pas que « les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail (...) ».¹

Dans un second temps, nous étudierons le dispositif normatif privé. En effet, dès le milieu du 19^{ème} siècle, la législation du travail a connu la concurrence des règlements privés. Et la remise en cause de l'Etat providence depuis vingt ans, nourrit une déhiérarchisation des normes qui affecte l'inspection du travail.

Dans un troisième temps, nous étudierons l'impulsion supra nationale dans la création des règles concernant la prévention des risques. Elle constitue un nouveau cadre de production des normes et une source supplémentaire d'incertitude pour les acteurs de la prévention.

Nous observerons, au cours de ces trois temps, l'interaction entre les acteurs privés et publics dans la production des normes de ces deux sphères. En effet, si l'intervention de l'Etat et de ses agents dans la production normative privée renforce plutôt la posture des inspecteurs, l'intervention des acteurs privés dans l'élaboration de la norme publique, est une source de déstabilisation des agents de l'Etat.

L'examen du cadre normatif de l'évaluation des risques conclura notre chapitre. Elle constitue, en effet, un bon révélateur des évolutions précitées de la dimension normative de la prévention, que la controverse au sein de l'inspection du travail met en valeur.

¹ Article L 611-1 du code du travail

1. LES NORMES ISSUES DE L'ETAT

Après un bref rappel historique sur la légitimité de l'action de l'Etat dans le champ de la prévention des risques professionnels (I), nous identifierons les règles relatives à l'organisation de la prévention (II), puis nous observerons l'extension des assujettis au code du travail (III), l'abondance et la nature des règlements (IV), et enfin la sanction du non-respect des normes (V).

1.1 LA LENTE AFFIRMATION DE LA LEGITIMITE DE L'ETAT EN MATIERE DE PROTECTION DE LA SANTE/SECURITE DES TRAVAILLEURS

De 1841 au début du 20^{ème} siècle, va se construire progressivement la légitimité de l'Etat à réglementer les relations de travail et à investir le champ de la prévention des risques professionnels.

Les lois de 1841, 1874 et 1892 sont centrées sur la « protection légale » des enfants puis des filles mineures et des femmes en reportant l'âge d'admission au travail et en les excluant des activités dangereuses. Elles incarnent la légitimité de l'Etat à faire prévaloir l'intérêt général dans les relations de travail. Les lois de 1893 et de 1903, en étendant les mesures protectrices à tous les travailleurs, dans l'ensemble des activités, ouvrent la voie à la prévention.

La loi du 22/03/1841 relative au « travail des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers » fixe un âge minimum d'admission au travail (8 ans), interdit le travail de nuit des enfants, réglemente leur durée journalière du travail.

Des règlements, jamais établis, sont annoncés afin « d'assurer les conditions de salubrité et de sûreté nécessaires à la vie et à la santé des enfants ».

L'article 10 de la loi, charge même le gouvernement d'instituer une inspection pour « surveiller et assurer l'exécution de la présente loi », et prévoit que, « en cas de contravention, les inspecteurs dresseront des procès-verbaux qui feront foi jusqu'à preuve du contraire ».

Cette loi, à laquelle le ministre de commerce de l'époque était lui-même opposé, sera inappliquée. « La loi sur le travail des enfants dans les manufactures ne s'observe pas ou s'observe mal ; les commissaires de police manquent de fermeté ; ils sont d'ailleurs le plus souvent sous la dépendance des fabricants » (Hordern F., 1993)². Et l'inspection confiée à des notables se révèle inopérante (Viet V., 1994)³.

Néanmoins, pour Ewald F., la loi de 1841 représente une rupture car « elle constitue l'Etat titulaire d'un intérêt spécifique, positif, bien différent de ce qu'on avait défini comme sûreté (...). Par l'intermédiaire des enfants, l'Etat s'érigeait titulaire d'un intérêt propre (...). Il revenait à l'Etat de prendre en charge l'intérêt de l'avenir. La prévoyance ainsi, devenait fonction d'Etat » (Ewald F., 1986)⁴.

Les lois de 1874 et de 1892, procèdent, elles aussi, en premier lieu, par exclusion, en réglementant l'âge d'admission au travail, les travaux interdits aux enfants, aux filles mineures puis aux femmes. Cette approche était conforme aux attentes des salariés adultes

² Hordern F., (1993), « Rapport du 10/07/1857 » du procureur général de Colmar, in *Cahiers de l'IRT* n°4, p 101.

³ Viet V., (1994), *Les voltigeurs de la république*, Editions du CNRS.

⁴ Ewald F., (1986), *L'Etat providence*, Paris, Grasset p 97.

masculins. Elles exprimeront aussi toutes deux la même obligation à l'égard des établissements industriels : « ils doivent présenter les conditions de sécurité (...) nécessaires à la santé » des enfants, des filles mineures (1874) et des femmes (1892).

Cette formulation est très proche de celle en vigueur actuellement : « Les établissements et locaux (...) doivent être aménagés de manière à garantir la sécurité des travailleurs » (article L 233-1 du code du travail).

Et lorsqu'elles évoquent des mesures portant atteinte à la liberté du chef d'entreprise dans le domaine de l'organisation du travail et du choix des procédés industriels, telles que les durées maximales de travail, l'interdiction de travailler plus de six jours par semaine et la protection des courroies, ces mesures sont limitées dans l'espace (seules les manufactures, usines et ateliers sont visés) et ne concernent pas les travailleurs adultes de tous sexes.

Nous restons dans une logique de « protection légale » (Viet V.1994), sans faire encore le choix explicite de la prévention.

De par leur champ d'application restreint, ces lois sont ainsi destinées à corriger les abus de l'ordre économique libéral issu de la révolution française sans en remettre en cause le principe.

La loi du 2 novembre 1892 peut être considérée comme l'ultime concession que le libéralisme ait fait pour contenir l'irruption du collectif (Viet V.1994, p189).

L'avocat général Sarrut exprimait bien en 1894 cette réticence à assumer la naissance d'un droit social : « Si l'on peut dans une certaine mesure contester au législateur le droit de fixer les conditions du travail pour les hommes parvenus à un développement physique complet et investis de leur pleine capacité civile, il est hors de doute que le législateur doit intervenir dans l'intérêt des mineurs et des femmes »⁵.

Les lois de 1874 et de 1892 instituent une inspection du travail d'Etat. La première accorde aux inspecteurs le statut de fonctionnaire de l'Etat et la seconde, véritable acte de naissance de l'inspection du travail contemporaine, organise un service de l'inspection du travail. Cette création a suscité des débats passionnés (Ramackers P. et Vilboeuf L.1997, Viet V.1994)⁶.

La loi du 12/06/1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs de tous sexes dans les établissements industriels **et celle du 11/07/1903**, étendant son champ d'application aux établissements commerciaux, sonnent le glas de l'entreprise conçue comme un espace privé au sein de laquelle l'Etat ne pénétrerait que pour protéger les plus faibles. Avec l'extension aux hommes adultes et à toutes les activités, les lois de 1893 et 1903 ouvrent véritablement l'ère de la prévention qui s'affirme comme un élément de l'ordre public.

La loi de 1893 est à la fois dans la continuité, l'inflexion et la rupture avec les lois antérieures :

*Continuité avec des obligations générales de résultats des « chefs d'industries » qui, au champ d'application près, sont les mêmes que celles exprimées des 1874 et en 1892.

⁵ « Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la cour de cassation le 16/10/1894 » par l'avocat général Sarrut. Bulletin de l'inspection du travail n°6 1894.

⁶ Ramackers P. et Vilboeuf L. (1997), *L'inspection du travail, Que sais-je ?*, Presse universitaire de France. Viet V. (1994). Les débats autour de la création de l'inspection du travail en 1892 nourrissent dans les années qui suivirent la première salve de thèses universitaires sur l'inspection du travail. La seconde a lieu à la fin des années 1970 lors du changement de génération d'inspecteurs du travail dans le contexte de mutation de la société française.

*Inflexion avec le tempérament apporté à l'obligation de résultat par les termes : « **meilleures conditions possibles de sécurité** » qui exprime la prise en compte d'un certain réalisme que l'expression « tenir compte de l'état de l'évolution de la technique » introduite bien plus tard par la loi du 31/12/1991 (art L 230-2 IIe) cantonne au domaine de la technique. Nous reviendrons sur cette question qui fait débat aujourd'hui encore.

*Rupture car cette loi concerne les travailleurs de tout âge et sexe et sa portée est générale, bien qu'il faille attendre la loi du 11 juillet 1903 pour qu'elle s'étende aux établissements commerciaux. (Extension préparée par la loi du 29/12/1900 sur la mise à disposition de sièges dans les magasins obtenue à la suite d'une campagne des organisations féministes (Barrau.P et Hordern F.,1999a)⁷. Rupture encore car le champ des règlements est modifié. Il ne s'agit plus, comme en 1874 de déterminer des travaux interdits (dont le principe demeure encore), mais d'adopter des « mesures générales de protection et de salubrité » ainsi que « au fur et à mesure des nécessités constatées, les prescriptions particulières relatives, soit à certaines industries, soit à certains travaux ». Cette formulation est celle employée aujourd'hui dans le code du travail (article L 231-2). Enfin l'annonce des règlements se fait plus précise qu'en 1874 puisqu'un délai est fixé pour leur parution ainsi qu'une énumération - non limitative - des domaines qu'ils traiteront.

Ces lois seront immédiatement suivies de décrets d'application qui vont concrétiser l'obligation de sécurité dans des mesures particulières de sécurité, (Lafarge P.,1949).⁸

Ces décrets très détaillés et le plus souvent très techniques assureront à la prévention réglementaire une légitimité fondée sur son opérationnalité et sur la croyance dans la technique comme vecteur du progrès.

Et en même temps que la prévention, Viet⁹ a montré comment, de la fin du 19^{ème} siècle aux années 1920, c'est l'inspection du travail qui fondait sa légitimité à travers sa compétence technique.

1.2 L'ORGANISATION LEGALE¹⁰ DE LA PREVENTION

La loi n'a cessé tout au long du 20^{ème} siècle, et jusqu'à aujourd'hui, de définir l'organisation de la prévention. Ces dispositions sont parmi les plus discutées du dispositif normatif parce qu'elles mettent en scène des acteurs et en jeux des pouvoirs.

Sans entrer dans les jeux d'acteurs contemporains, décrivons le dispositif normatif en place structurant les acteurs de la prévention.

La prévention des risques professionnels en France est structurée en trois cercles sécants. Un premier est sous la responsabilité des employeurs ; il est constitué des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), de la médecine du travail, et, relevant de l'économie marchande, des bureaux de vérifications et cabinets conseils¹¹. Un second est sous la responsabilité conjointe des partenaires sociaux : l'institution de prévention de la sécurité

⁷ Barrau P. et Hordern F. (1999a) « Histoire du droit du travail par les textes Tome 1 : de la révolution à la 1^{ère} guerre mondiale », in *Cahiers de l'IRT* n°8, Université de la Méditerranée Aix-Marseille II.

⁸ Lafarge P. (1949), « Evolution de la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs » in *Travail et Sécurité*. n°1&2 janvier-avril 1949. L'auteur, chef du service de l'Hygiène et de la Sécurité au Ministère du travail et de la sécurité sociale inventorie la parution, de 1894 à 1949, de plus de 20 décrets (sans compter ceux procédant à des mises à jour, refonte...) couvrant les risques les plus divers.

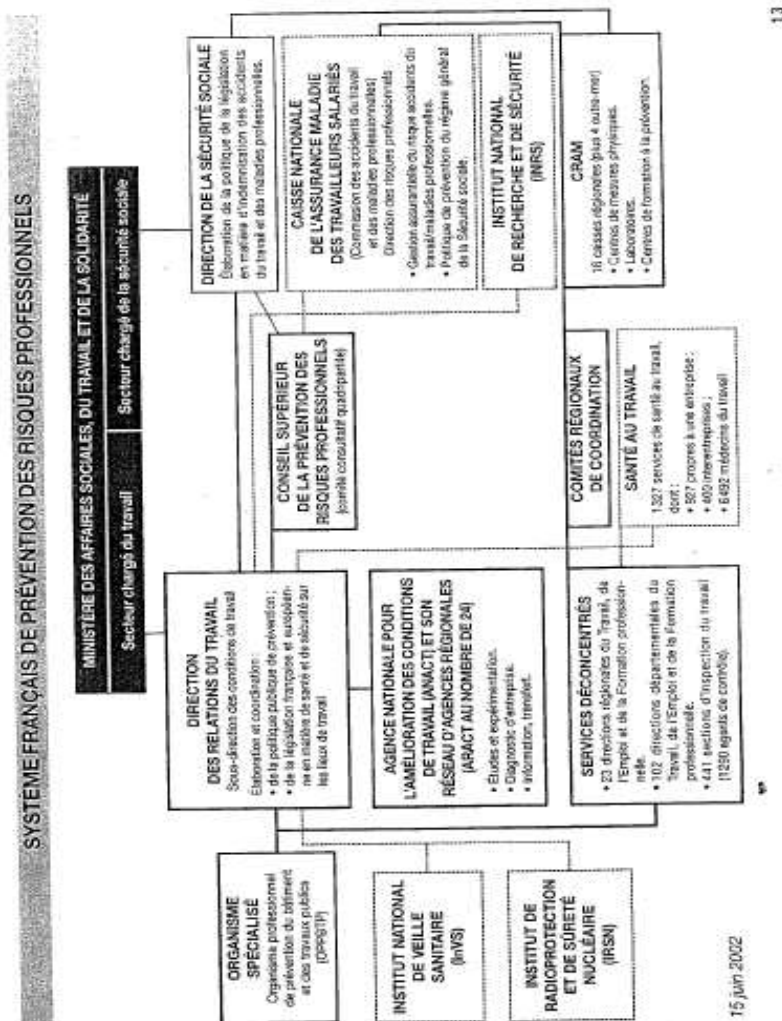
⁹ Viet V. (1995), « *La course aux techniques d'hygiène et de sécurité : les premiers pas de l'inspection du travail* », in *Les Chantiers de la paix sociale 1900-1940*, CohenY. et Baudoin R. (textes réunis par), ENS éditions..

¹⁰ Nous entendons indifféremment lois et règlements.

¹¹ Nous n'évoquerons pas dans ce chapitre les organismes de vérification et les cabinets conseils dont l'existence et l'action ne sont qu'à peine réglementées. Nous les évoquerons cependant, dans notre chapitre sur la dimension cognitive, compte tenu de l'expertise dont ils sont dépositaires.

sociale, l'OPPBTP, l'ANACT. Le dernier est sous la responsabilité de l'Etat : l'inspection du travail¹². Examinons-les en privilégiant dans notre exposé, le processus de production du dispositif normatif présidant à cette organisation.

Encadré n°I-1 : l'organisation de la prévention en France :



¹² Nous évoquerons dans notre chapitre suivant des institutions publiques concourant à la prévention comme

1.2.1 LA PREVENTION SOUS LA RESPONSABILITE DE L'EMPLOYEUR

Les chefs d'entreprise sont tenus de procéder à la mise en place des délégués du personnel et des comités d'hygiène et de sécurité. Ils sont également tenus de mettre en place ou d'adhérer à un service de médecine du travail.

1.2.1.1 Les délégués du personnel :

Evoquons en premier lieu les délégués du personnel. En effet, l'institution « délégué du personnel » a précédé celle des « Comités de sécurité », de plus, en l'absence de comité ce sont eux qui sont investis de leurs missions¹³.

L'accord collectif du 7 juin 1936 a précédé la loi du 24 juin 1936 qui renvoya à la négociation collective et à laquelle succéda une loi du 12 novembre 1938 qui « s'inspire des règles dégagées par la pratique des conventions collectives » (Barreau P. et Hordern F. p135).

La mise en place des délégués du personnel est le produit d'une vieille revendication syndicale de contrôle ouvrier et d'une conviction des employeurs forgée dans le feu des grèves du front populaire que des délégués élus et non pas désignés par les syndicats seront des interlocuteurs plus souples (Barreau P. et Hordern F. 1999b)¹⁴. Ainsi, l'accord de Matignon du 7 juin 1936 destiné à mettre un terme au mouvement de grève prévoit-il la mise en place de délégués du personnel ? La loi du 24 juin 1936 sur les conventions collectives va leur confier le soin d'instituer des délégués élus par le personnel « ayant qualité pour présenter à la direction les réclamations individuelles qui n'auraient pas été directement satisfaites, relatives à l'application des tarifs de salaires, du code du travail et autres lois et règlements concernant la protection ouvrière, l'hygiène et la sécurité ».

Le décret loi du 12 novembre 1938 « portant statut des délégués du personnel (...) » consacre l'institution que les conventions collectives avaient mise en place. Ce texte étend aux réclamations collectives, leurs attributions et prévoit la collaboration des délégués avec l'inspecteur du travail qu'ils peuvent saisir et accompagner lors de ses visites.

L'essentiel du dispositif actuel est alors en place. La loi du 16 avril 1946 consacre la prééminence des organisations syndicales en leur accordant le soin de négocier les protocoles pré électoraux et le monopole des candidatures aux premiers tours tout en maintenant la possibilité en cas de non atteinte du quorum, de candidatures non syndiquées. La loi prévoit aussi que « s'il n'existe pas de comité de sécurité institué par l'acte dit décret du 4 août 1941, les délégués du personnel auront pour mission de veiller à l'application des prescriptions législatives et réglementaires concernant la sécurité et de proposer toutes mesures utiles en cas d'accidents ou de maladies professionnelles graves ».¹⁵

l'Institut national de veille sanitaire.

¹³ Les CHSCT ne sont obligatoires que dans les établissements de plus de 50 salariés. En juillet 2001 (statistiques Unedic), 47% des salariés du privé étaient employés dans des entreprises de moins de 50 salariés. Le taux de couverture des établissements assujettis à l'obligation de mise en place de CHSCT est de 73%. Source : Premières synthèses, DARES, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002.

¹⁴ Barreau P. et Hordern F. (1999b) « Histoire de droit du travail par les textes – tome II "D'une guerre à l'autre 1919-1944", in *Cahiers de l'IRT* n°8, Université de la Méditerranée Aix-Marseille II.

¹⁵ Voir l'encart sur les délégués du personnel.

Encadré n°I-2 : Les délégués du personnel

L'élection des délégués du personnel (DP) est obligatoire dans tous les établissements employant au moins onze salariés.

« Les DP ont pour mission de présenter aux employeurs les réclamations individuelles et collectives relatives aux salaires, à l'application du code du travail et des autres lois et règlements concernant la protection sociale, l'hygiène et la sécurité, ainsi que des conventions et des accords collectifs de travail applicables dans l'entreprise ; de saisir l'inspection du travail de toutes les plaintes et observations relatives à l'application des prescriptions législatives et réglementaires dont elle est chargée d'assurer le contrôle. (...) L'inspecteur du travail doit se faire accompagner dans ses visites par le délégué compétent si ce dernier le désire ». (...) (L 422-1 du code du travail ; Voir aussi en annexe L 422-1-1)

Dans les établissements démunis de CHSCT, les DP en assurent les missions. Les règlements et circulaires n'en précisent qu'à peine les modalités, et les publications des organismes de prévention ne rendent quasiment jamais compte de l'action de délégués du personnel en matière de prévention des risques. Ici et là, des inspecteurs, isolément ou avec l'appui de leur service, organisent des réunions d'information ou des formations pour les DP.

L'institution « délégué du personnel » est mal connue, et le ministère du travail évalue à 28% le taux de couverture des établissements de 10 à 49 salariés.

Source : Premières informations, novembre 2001, DARES, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

1.2.1.2 Les comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail

Les comités sont eux aussi le produit de la société civile.

Les Comités de Sécurité (CS) ont été institués légalement par le décret du 4 août 1941. Ce décret avait été précédé par des initiatives patronales en 1926 et 1927 soutenues en 1928 par l'organisation patronale UIMM voulant démontrer sa capacité à faire œuvre de prévention des risques sans l'intervention de l'Etat et hors de la logique du contrôle ouvrier revendiqué par la CGT¹⁶. Le ministère du travail encouragea la mise en place des CS en insistant sur la participation des ouvriers. La conférence générale du 21 juin 1929 de l'OIT adoptait la recommandation n°31 concernant la prévention des accidents du travail qui préconisait la création dans chaque établissement d'une institution ou d'une organisation de sécurité composée de représentants de l'employeur et des travailleurs. Ainsi conçus, les comités de sécurité sont à la confluence de la volonté patronale d'internalisation de la prévention et des revendications syndicales de contrôle ouvrier¹⁷.

Les comités de sécurité restèrent en nombre limité. Une recommandation du ministre du travail du 1^{er} juin 1940, préparée de façon paritaire, incitait à leur généralisation à laquelle le décret du 4 août allait œuvrer.

Le décret du 1^{er} août 1947 transforma ces comités en Comités d'hygiène et de Sécurité. Le CHS¹⁸, qui était une commission spécialisée du comité d'entreprise, dont la présidence et le secrétariat incombaient à l'employeur et à son responsable de la sécurité, a évolué avec le temps pour devenir une institution représentative du personnel à part entière, au champ d'action très étendu que consacra la dernière des lois « Auroux » en date du 23 décembre 1982. Mais relevons que les DP et CHSCT ne sont pas habilités à conclure des accords collectifs avec les chefs d'entreprise.

Dès l'institution des comités, les inspecteurs du travail en furent membres invités. Sans que l'on ait jamais inventorié les « quasi-accords »¹⁹ qui se concluent dans les CHSCT, la

¹⁶Viet V. et Ruffat M. (1999), *Le choix de la prévention*, Economica, p.38 et ss.

¹⁷ Hordern F. (1988) « Naissance d'une institution : du contrôle ouvrier aux délégués du personnel 1880-1939 » in *Cahiers de l'IRT* n°1, Université d'Aix Marseille II. Aussi ; Barrau P. et Hordern F., 1999b

¹⁸ Nous distinguons donc le CHS de 1947 et le CHSCT de la loi Auroux qui lui succède en 1982.

¹⁹ Pour employer le terme relatif aux accords, dépourvu de base légale, conclu entre l'employeur et son comité d'entreprise sur les questions d'emploi, de salaire ou de durée du travail.

présence de l'inspecteur du travail en qualité d'invité permanent, implique l'Etat dans les régulations internes qui s'y produisent.

Nous n'avons fait ici que planter le décor normatif de ces acteurs de la prévention que sont DP et CHSCT. Telle un mille feuilles, la réglementation du travail prévoit, au gré des textes relatifs à des risques spécifiques ou à des procédures de prévention, des droits ou obligations à l'égard du CHSCT et délégués du personnel. La plupart de ces dispositions sont redondantes avec les textes encadrant ces institutions. Ces dispositions spécifiques lèvent parfois l'incertitude qui existe dans le texte général.

Quelle articulation entre le dispositif légal et conventionnel ?

Tout en devant l'essentiel à la loi, le dispositif légal relatif au CHSCT est lui aussi entrelacé avec les conventions. D'ailleurs, le législateur a expressément habilité les partenaires sociaux à adopter des dispositions « plus favorables concernant le fonctionnement, la composition ou les pouvoirs des comités »²⁰.

L'accord du 17 mars 1975 et son avenant du 20 octobre 1989 énoncent, en ce qui concerne les CHSCT, davantage de principes que de mesures tangibles.

Certains principes ne font qu'inviter au respect de la loi. Il en est ainsi de l'invitation à mettre en place, dans le cadre légal existant, partout où cela n'est pas encore le cas, des CHS, dans un délai de 6 mois. Nous sommes dans le cas où « revivifié par un contrat collectif qui en reprend les dispositions, la loi va connaître une application plus facile par ceux-là mêmes qui l'ont ainsi "acceptée", reprise à leur compte » (Verdier JM. et Langlois P. 1972)²¹.

D'autres dispositions, inopérantes compte tenu de leur généralité, sont néanmoins précurseurs de règlements ultérieurs. C'est le cas, dans l'accord de 1975, de la possibilité de faire appel à un expert qui sera instituée légalement en 1982 et 1991. De même la volonté, exprimée en 1975, d'une formation des membres des CHS sera légalisée en 1982 pour les CHSCT de plus de 300 salariés. Et la loi du 31 décembre 1991 renforcera²² l'invitation faite dans l'avenant de 1989 à négocier la formation des membres de CHSCT des entreprises de moins de 300 salariés, laquelle négociation était d'ailleurs posée par la loi de 1982 comme un préalable à toute extension d'accord collectif.

Seule disposition immédiatement opérationnelle de l'accord de 1975, l'adjonction d'un représentant syndical à la délégation salariale dans les établissements de plus de 300 salariés demeure une disposition exclusivement conventionnelle.

²⁰ Art L236-13, institué par la loi du 23/12/1982, modifié en 1984.

²¹ Verdier JM. et Langlois P. (1972), « Aux confins de la théorie des sources de droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif », in *Recueil Dalloz Sirey*, chroniques XXXIX, p.254.

²² Avec l'annonce de la parution de décrets en cas d'insuffisance de négociation collective : « Pour les établissements de moins de trois cents salariés, ces conditions sont fixées par la convention collective de branche ou, à défaut, par des dispositions spécifiques fixées par voie réglementaire » L 236-10 3^{ème} al. Près de 18 mois plus tard, prenant acte de la faible prise en compte par les conventions de branche de la formation à la sécurité dans les entreprises de moins de 300 salariés, le décret du 23 mars 1993 définit les modalités de cette formation cf R 236-22-1et 2.

Encadré n°I-3 : Le Comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Le CHSCT est constitué dans les établissements employant au moins cinquante salariés. Il est constitué par le chef d'établissement ou son représentant, qui le préside et par une délégation du personnel désignée parmi les élus DP ou du Comité d'entreprise, dont émane le secrétaire du comité. Y sont invités permanents sans droit de vote, le médecin du travail, le délégué sécurité de l'OPPBTP, l'agent de prévention de la sécurité sociale, l'inspecteur du travail, l'agent de sécurité de l'entreprise. Le comité peut inviter occasionnellement certains acteurs de la prévention.

L'enquête « REPONSE » effectuée en 1998-1999 par le ministère du travail fait apparaître que des CHSCT existent dans 73% des établissements de 50 salariés et plus (contre près de 66% en 1987). Les établissements qui en sont dépourvus sont plutôt de petite taille (inférieure à 100 salariés), indépendants de grands groupes et non couverts par une présence syndicale. En revanche une activité de négociation et une fréquence élevée de conflits dans l'établissement y favorisent la présence et la vitalité du CHSCT⁽¹⁾.

On compte 22 000 CHSCT, constitués de près de 140 000 membres élus du personnel.

Une enquête IFOP, « Les acteurs de la prévention » effectuée à la demande du ministère de l'emploi et de la solidarité en octobre 1997, auprès des actifs, situe le CHSCT au premier rang des acteurs de la prévention pour leur efficacité (31%, 48% si on cumule avec les DP). L'institution est connue de 71% des actifs et recueille la confiance de 85% d'entre eux.

Les deux tiers des établissements dotés de comités respectent l'obligation minimale de quatre réunions annuelles. Les inspecteurs du travail participent à environ 8000 réunions de comité par an.

Le 12 novembre 2001 le Conseil économique et social publiait un rapport sur « Vingt ans de CHSCT » qui souligne « l'importance croissante des missions qui leur sont dévolues et en même temps (...) les limites des moyens d'action dont ils disposent pour jouer ce rôle en expansion, là où le législateur semble pourtant avoir voulu leur confier d'immenses responsabilités : au cœur de l'ensemble du dispositif de protection contre tous les risques professionnels ».

(1) : « Où sont les CHSCT », Premières synthèses, DARES, avril 2001, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

1.2.1.3 La médecine du travail révélatrice d'une « négociation administrée »

Tout comme les comités d'hygiène et de sécurité, la médecine du travail, dont les fondements modernes ont été posés à la Libération, est apparue dans la première moitié du 20^{ème} siècle.

Ce sont les courants hygiénistes et le patronat qui la promouvèrent sur la base de l'expérience menée dans les usines d'armement au cours de la Grande Guerre (Horder F., 1988)²³.

Il ne semble pas qu'elle ait fait l'objet de conflit majeur ni de débats portés par les organisations syndicales de salariés.

La première loi instituant une médecine du travail est celle du 28 juillet 1942.

A la Libération, la loi du 11 octobre 1946 crée des « services médicaux du travail assurés par un ou plusieurs médecins qui prennent le nom de "médecins du travail" et dont le rôle exclusivement préventif consiste à éviter toute altération de la santé des travailleurs du fait de leur travail, notamment en surveillant les conditions d'hygiène du travail, les risques de contagion et l'état de santé des travailleurs »²⁴. Quelques décrets ont, depuis, apporté des retouches mineures à l'édifice.

Nous n'abordons pas ici les modalités d'exercice de la médecine du travail dans l'entreprise, elle-même polarisée par la gestion de l'aptitude médicale du salarié à tenir son poste de travail, et évoquée dans le chapitre sur le sens donné à la prévention (Davezies P.2001 ; Jacques C. 2002 ; Boisselier J. 1998 ; Caron B., 1995).²⁵

²³ Cette filiation militaire est prégnante aussi pour les Délégués du personnel.

²⁴ Rédaction actuelle de l'article L 241-2 du code du travail.

²⁵ Davezies P. (2001) « Convergences, tensions et contradictions entre les différentes approches disciplinaires de la santé au travail », in *Actes de la journée Pluridisciplinarité en santé au travail : des échanges de pratiques* Société d'ergonomie de langue française., juin 2001 ; Jacques C. mai 2002, in *Droit Social*, p.482. Boisselier J. 1998, note ronéoté. Caron B. 20/01/1995, CSPRP: « Il s'agit de permettre aux employeurs de s'assurer de l'aptitude médicale des salariés à leur poste de travail et d'améliorer la prévention dans l'entreprise »

Nous n'étudierons pas ici les deux caractéristiques institutionnelles de la médecine du travail, qui font d'elle une institution patronale atomisée et une institution sous le double contrôle, des salariés d'une part, de l'Etat d'autre part.(voir encadré I-4)

Examinons seulement le dispositif normatif et son mode de production.

L'organisation de la médecine du travail relève de l'ordre public « absolu ». En effet, à deux exceptions mineures près²⁶, la loi n'a pas laissé aux partenaires sociaux la faculté d'amender son fonctionnement.

Par contre les partenaires sociaux ne se privent pas de faire valoir leurs positions notamment au Conseil supérieur de prévention des risques professionnels et d'exprimer des vœux dans les accords interprofessionnels.

Ainsi les accords interprofessionnels de 1975 et de 1989 exprimeront des vœux à l'intention des pouvoirs publics, quant à l'organisation de la médecine du travail dans son ensemble (adaptation de la formation initiale des médecins du travail, développement de la formation permanente des médecins, développement d'une approche pluridisciplinaire des situations de travail et du recours à des experts et organismes spécialisés),²⁷ ainsi que des dispositions opérationnelles en matière de surveillance médicale dans l'entreprise²⁸.

L'accord du 13 septembre 2000 « sur la santé au travail et la prévention des risques professionnels » propose des évolutions significatives et, « les partenaires sociaux demandent au gouvernement de valider le présent accord, de transposer au plan législatif ou réglementaire les dispositions nécessitant une modification des textes en vigueur, et souhaitent en conséquence être pleinement associés à l'élaboration de l'ordonnance ainsi que des textes d'application. »

Certaines clauses de l'accord appellent une modification de la loi existante, d'autres trouveront dans la loi refaite le moyen de leur mise en œuvre effective. Parmi les premières, figure le remplacement des commissions régionales de médecine du travail tripartites, par des observatoires régionaux de santé au travail paritaires. Parmi les secondes figurent la participation de membres de la commission de contrôle aux conseils d'administration des services, la mise en place de commissions médico-techniques, etc.

Les modalités de négociations de cet accord sont révélatrices de la faiblesse de la négociation collective en France dans le domaine des conditions de travail et de l'intrusion de l'Etat dans la négociation. Celle-ci est justifiée par la conception d'un ordre public social accordant aux pouvoirs public le primat sur les partenaires sociaux²⁹ ; dans le cas de l'accord de septembre 2000, elle s'appuie aussi sur le rapport de force juridique constitué par l'obligation d'achever la transposition de l'article 7 de la directive européenne du 12 juin 1989.

Citons le Directeur des relations de travail :

« Chacun comprendra que l'Etat ne pouvait pas déployer une réforme au moment où les partenaires sociaux abordaient le thème de l'organisation de la prévention. Mais cela ne veut pas dire qu'il a été inactif et encore moins qu'il le sera dans l'avenir. D'abord il a envoyé aux partenaires sociaux des messages qui doivent servir de toile de fond à la négociation interprofessionnelle, à partir de la note d'orientation que je rappelais tout à

²⁶ Des accords peuvent être conclus dans l'emprise d'un service médical concernant sa gestion R 241-3 et R 241-12. Et le décret du 28/12/1988 a institué la possibilité par voie d'accord d'entreprise ou d'établissement de porter à deux ans la périodicité des visites médicales des salariés concernés. Très peu d'accords ont été conclus : une cinquantaine entre 1988 et 1992 concernant moins de 1% des salariés, cf Bilan des conditions de travail 1992 p.164.

²⁷ Ces vœux réitérés par l'accord de septembre 2000 ont été partiellement exaucés par la loi de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002 et le décret du 24 juin 2003.

²⁸ L'attribution par l'accord de 1975, aux entreprises utilisatrices de la charge de la surveillance médicale spéciale prévue pour les intérimaires, lorsque les conditions de travail le nécessitent, a été confirmée par la loi du 25 juillet 1985 (article L 124-4-6 du code du travail).

²⁹ Nous y reviendrons dans le chapitre sur la politique publique de prévention

l'heure³⁰ mais aussi du discours de la ministre au conseil supérieur de prévention de février 1999, et plus récemment au conseil supérieur du 24/02/2000. Les caps fixés par la ministre constituent en quelque sorte, des repères et des "taquets" pour la négociation entre les partenaires sociaux»³¹.

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 ne valide qu'une partie des mesures figurant dans l'accord. Elle s'en prévaut pour rebaptiser les services de médecine du travail en « service de santé au travail », accroître la protection du médecin du travail en systématisant la procédure d'autorisation administrative de licenciement le concernant et pour accentuer l'invitation à une action pluridisciplinaire des services de médecine du travail et annoncer des décrets garantissant l'indépendance des acteurs impliqués dans cette action.

A la charnière des entreprises et de l'Etat, un certain nombre d'institutions œuvrent à la prévention sous la responsabilité conjointe des partenaires sociaux et sous le regard de l'Etat.

³⁰ Il s'agit d'une note d'orientation présentée en juillet 1998 par le ministère au CSPRP.

³¹ Allocution de Jean Marimbert au 26^{ème} congrès national de médecine du travail, Lille, 9/06/2000 ; document ronéoté.

Encadré n°I-4 : la médecine du travail en France				
	1973	1989	1998	2002
Nombre de services autonomes (SA)	2 719	1 274	927	765
Nombre de services interentreprises (SIE)	585	445	400	363
Nombre total de services	3 304	1 719	1 327	1 128
Nombre total de salariés effectivement suivis (en millions)	9,7 M	11,5 M dont 88,2% par SIE	13,1 M dont 91% par SIE	14,5 M dont 93% par SIE
Nombre de médecins	4 907 dont 38% à plein temps	5 619 dont 47% à plein temps	6 492 dont 42% à plein temps	7 067 dont 45% à plein temps
Nombre de salariés, par médecin de SIE	/	2 600	2 864	2 909
Nota : l'entreprise doit mettre en place son propre service de médecine du travail dès lors que le temps médical du médecin dans l'entreprise – calculé suivant la formule légale – atteint 169h. Entre 20h et 169h l'entreprise a le choix. En deçà, l'entreprise a l'obligation d'adhérer à un service interentreprises financé et géré par les employeurs. Source : Bilans des conditions de travail 1989, 1998, 2002.				

La médecine du travail revêt 2 caractéristiques sur le plan institutionnel. D'une part, c'est une institution patronale atomisée et pour laquelle la loi n'a instituée aucune structure nationale fédérative. D'autre part, elle est sous le double contrôle des salariés et de l'Etat. Selon les rapports de l'IGAS, ces contrôles sont à ce jour déficients. (Cf aussi le chapitre 3).

En l'absence de débat social sur les conditions de travail, la médecine du travail, selon Davezies ⁽¹⁾, tend à devenir une médecine d'entreprise dans laquelle, les préoccupations de prévention primaire du médecin du travail se heurte aux préoccupations massivement économiques de tous les acteurs de l'entreprise.

Les employeurs revendiquent fortement la mission que la loi leur attribue à savoir la mise en place, le financement et la gestion de la médecine du travail :

« Il y a 50 ans de cela, la loi de 1946 confiait aux employeurs l'organisation, la charge financière et la responsabilité civile et pénale de la mise en œuvre de la médecine du travail en France. Beaucoup de choses depuis ont changé, nous en avons tous conscience mais cette charge et responsabilité demeurent. Financièrement, cette charge représente environ 7 milliards de francs, compte non tenu du coût du temps de travail passé par les salariés suivis en examens médicaux et en déplacements. Pas une seule fois à ma connaissance, au cours de ces 50 ans, le C.N.P.F et les entreprises que je représente ici n'ont contesté ni cette responsabilité ni cette charge » allocution de P. Sappey, président du groupe de médecine du travail du CNPF, 24^{ème} journée nationale de médecine du travail juin 1996, in Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail, vol 58, décembre 1997.

Le ministère du travail abonde dans ce sens : *« La médecine du travail, c'est aussi, depuis l'origine, un système de prévention dont la gestion a été confiée aux seuls chefs d'entreprise, qui financent l'institution depuis sa création. Ce choix en matière de gestion et bien évidemment lié à la responsabilité qui incombe à tout chef d'entreprise en matière de prévention des risques professionnels »* Marimbert J., Directeur des relations de travail, in Archives...,op.cite

Les organisations syndicales de travailleurs contestent mollement cette situation. Dans le cadre des négociations sur la santé au travail, la CFE-CGC/CFDT/CFTC/CGT exprimèrent le 15 février 2000 des « points de convergence entre les organisations syndicales pour une véritable politique de prévention des risques professionnels ». Ils y revendiquent notamment la gestion paritaire des services de médecine du travail.

Aussi, le plus souvent, la médecine du travail est elle-même présentée comme un acteur de la prévention interne aux entreprises, par opposition à l'inspection du travail et aux CRAM, ainsi que le plus présent de tous les préventeurs :

« En l'état actuel, et à preuve du contraire, le seul vecteur de prévention capable de proposer de manière régulière et suivie une évaluation et une amélioration des conditions d'hygiène de santé et de sécurité au travail dans les P.M.E demeure le médecin du travail » allocution de Thillaud.P, CGPME, in Archives...op.cite.

«Le médecin du travail qui est bien souvent leur seul interlocuteur pour les questions de prévention(...) » Allocution de B. Caron, s'exprimant pour le Medef et la CGPME au CSPPR du 24/02/2000.

Un contrôle théorique des salariés :

Les salariés opèrent un contrôle sur les services par l'intermédiaire soit du comité d'entreprise pour les services de médecine du travail dit « autonome », soit d'une « commission de contrôle » pour les services de médecine du travail inter entreprises. Ce « contrôle » des salariés sur l'institution est en crise en raison notamment, de la faiblesse des organisations syndicales qui ne parviennent pas à désigner leurs représentants au sein des commissions de contrôle, (note de la DRT au CSPPR juin 1998 ; Jacques C. in Droit social mai 2002, p.482)

(1) Davezies P., (1997), « Médecine d'expertise, médecine du travail, médecine d'entreprise », in op.cité

1.2.2 LA PREVENTION SOUS LA RESPONSABILITE CONJOINTE DES PARTENAIRES SOCIAUX

La participation des travailleurs à la gestion de la sécurité s'est concrétisée aussi hors de l'entreprise. Ainsi, dès la Libération, au sein de l'OPPBTP et de la Sécurité sociale, puis, un peu plus de vingt cinq après, au sein de l'ANACT et de ses antennes régionales, les représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs gèrent ensemble les institutions de prévention sous la tutelle de l'Etat.

1.2.2.1 L'Office professionnelle de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP)

Depuis la seconde moitié du 19^{ème} siècle, l'activité du BTP est solidement structurée par des chambres syndicales. Elles créèrent en 1898 le syndicat général de garantie du bâtiment et des travaux publics (SGGBTP) afin de permettre aux entreprises concernées d'assumer les nouvelles responsabilités prévues par la loi du 9 avril 1898 sur la réparation des accidents du travail. Cette structure exclusivement patronale disposait d'un service de prévention dynamique.

L'association des salariés qui se concrétisait dans les comités de sécurité institués en 1941 puis en 1947 n'existait pas dans l'activité du BTP exclue du champ d'application de cette réglementation qui était réservée aux plus grandes entreprises de l'industrie. Aussi le 1^{er} juillet 1943 fut fondé l'OPPBTP structuré en un comité national et des comités régionaux financés par une cotisation patronale et auquel participaient patrons, cadres et ouvriers³². Dans la foulée du décret du 1^{er} août 1947 instituant les CHS dans l'industrie, l'arrêté du 9 août 1947 rénova l'OPPBTP et en fit un organisme paritaire, placé sous la tutelle du ministre chargé du travail, et aux missions identiques à celles des CHS (Caloni P.1949 ; Cru D. 1995 ; Boisselier J. 2002)³³.

Compte tenu du niveau élevé des risques professionnels dans le BTP, les entreprises de la branche sont dans l'obligation d'adhérer à l'OPPBTP. L'extension continue du champ d'application des CHSCT³⁴ entraîna une réforme de l'office avec le décret du 4 juillet 1985 qui orienta son activité vers le conseil. Bien que membres consultatifs des CHSCT des entreprises du bâtiment et des travaux publics, les délégués de l'organisme y siègent peu, accordant leur priorité aux petites entreprises. L'OPPBTP est représenté au CSPRP et apporte son expertise à de très nombreux organismes³⁵. Il est le seul des organismes professionnels d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail prévus par l'article L 231-2 à exister.

³² Le SGGBT disparut mais le responsable de son service de prévention, Pierre Caloni, devint le premier secrétaire général de l'OPPBTP.

³³ Procéder aux enquêtes sur les accidents du travail, s'assurer de l'application des prescriptions législatives et réglementaires concernant l'hygiène et la sécurité, organiser l'instruction des équipes des services incendie, développer par tous les moyens le sens du risque professionnel. Caloni.P, janvier-avril 1949 « La prévention des accidents du travail dans les industries du bâtiment et des travaux publics » in *Travail et Sécurité* n°1&2.

Voir aussi Cru D., 1995 « Règles de métier, langue de métier, ... » in *Mémoire pour l'obtention du diplôme de l'Ecole pratiques des hautes études*, Laboratoire d'ergonomie physiologique et cognitive, Paris Sorbonne.

Voir aussi Boisselier J. 3^{ème} trimestre 2002 « Un demi-siècle de prévention, l'OPPBTP 1947-2002 », OPPBTP.

³⁴ Le BTP ne perdit sa spécificité en matière d'assujettissement à l'obligation de mise en place de CHSCT qu'avec la loi du 31/12/1999.

³⁵ Bilan des conditions de travail (2000) p.259 et ss.

Encadré n°I-5 : L'Organisme professionnelle de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP)

L'OPPBTP est un organisme paritaire placé sous la tutelle du ministère du travail. Il est constitué d'un organe exécutif, le comité national et de 11 comités régionaux, l'OPPBTP compte environ 300 agents dont près de 200 de terrain, "ingénieurs de prévention" et "délégués à la sécurité et à la formation". Son champ d'action couvre près de 300 000 entreprises et une population active de 1 473 000 personnes dont 1 200 000 salariés permanents, 95 000 travailleurs intérimaires et 263 000 indépendants. 90% de ces entreprises sont artisanales et réalisent près de 40% du chiffre d'affaire de l'ensemble, le plus souvent en coactivité. L'organisme assure des missions d'expertise, de formation, et des visites de chantiers. Depuis 1995, il développe au profit des entreprises une activité de diagnostic et d'assistance à l'évaluation des risques.

Le rapport de la Cour des comptes sur la gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles de février 2002 souligne l'absence d'évaluation de l'efficacité de l'OPPBTP.

1.2.2.2 L'institution de prévention de la sécurité sociale

« Héritière des anciennes compagnies d'assurances, la Sécurité Sociale construite à la Libération est chargée avec la loi du 30 octobre 1946, non plus seulement de réparer, mais d'abord de prévenir les accidents du travail »³⁶.

En rupture avec les assurances d'avant guerre et conformément aux idéaux sociaux de la Libération, la Sécurité sociale est gérée par les intéressés eux-mêmes : syndicats de salariés et d'employeurs. Le paritarisme institué en 1967 a permis aux organisations patronales de monopoliser la gestion de l'institution en jouant sur la division des organisations syndicales de travailleurs.

Aujourd'hui, « l'institution de prévention »³⁷ est l'ensemble que forment les 20 services « prévention-tarifification » des CRAM et CGSS³⁸ auxquels s'ajoutent les 8 laboratoires de chimie/toxicologie et les 8 centres de mesures physiques, l'INRS³⁹, ainsi que Eurogip et la Direction des risques professionnels qui est chargée par la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de la CNAM de l'animation et de la coordination de l'action des caisses régionales⁴⁰.

L'institution de prévention est placée sous la double tutelle du ministère du travail et du ministère de la santé (ou des deux directions indépendantes lorsque ces ministères sont réunis) qu'incarne la détermination de ses missions par le code de la sécurité sociale d'une part, et par le code du travail d'autre part.

Chacune des CRAM constitue une entité indépendante dont le statut juridique est celui d'association loi 1901.

L'activité de l'institution est financée par le Fond national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui était en 2001 de 297 101 455 euros, dont la moitié sert à financer l'activité des CRAM, près du quart l'INRS, et environ 12% les avances accordées aux entreprises destinées à assurer une meilleure sécurité, dans le cadre de contrats de prévention conclus avec elles⁴¹.

Des « comités techniques nationaux » et des « comités techniques régionaux » répartis par branche d'activité et composés paritairement effectuent des études et assistent l'activité de la CNAM et des CRAM. Ils peuvent notamment, élaborer des « notes techniques »,

³⁶ Gout E. (1949) directeur de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale « Sécurité sociale et prévention du risque professionnel », *Travail et Sécurité* n°1-2. Janvier- Avril

³⁷ Selon les termes employés à partir de 1993 par la CNAM (cf Viet V. et Ruffat M. 1999) note 4 p 212.

³⁸ Equivalent des caisses régionales outre-mer.

³⁹ Placé sous la tutelle des pouvoirs publics et de la CNAM, l'INRS est une association dont le conseil d'administration est paritaire.

⁴⁰ Voir encadré.

⁴¹ La même année le budget du ministère du travail affecté au Fond pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) et aux actions du ministère en matière de sécurité et de santé au travail atteignait à peine le quart de ce que la CNAM accorde en subvention aux entreprises dans le cadre des contrats de prévention. (Cf chapitre 3).

« recommandations » ou « dispositions générales » fixant des règles de sécurité à respecter par les entreprises (Viet V. et Ruffat M. 1999)⁴². Depuis 1976, les inspecteurs du travail sont habilités à relever par procès verbal le non-respect d'une disposition générale qui aurait fait l'objet d'une extension à l'ensemble du territoire par le ministre du travail.

Les « agents de terrain » de l'institution de prévention, les ingénieurs conseils et contrôleurs de sécurité des CRAM (au nombre d'environ 750 en 1996) tiennent du code du travail le pouvoir de participer aux réunions de CHSCT et d'accéder dans les entreprises aux différents documents relatifs à la santé/sécurité et notamment les observations de l'inspection du travail notifiées à l'employeur en matière de santé/sécurité. Le code de la sécurité sociale leur garanti le droit d'entrer dans les entreprises et le pouvoir de notifier aux employeurs, suivant une procédure interne aux caisses régionales, des injonctions (rappel à l'ordre des entreprises) ou des majorations de taux de cotisation.

Notons, sans attendre notre développement sur les obligations des chefs d'entreprise, que le code de la sécurité sociale les assujettit à un certain nombre d'obligations ; il en est ainsi de l'obligation de déclarer à l'inspection du travail et à la sécurité sociale les accidents du travail et maladies professionnelles⁴³, ainsi que les procédés de travail susceptibles de provoquer des maladies professionnelles. Passible d'une simple contravention de la 3^{ème} classe, cette dernière obligation n'est jamais entrée en application.

Le défaut de déclaration des accidents du travail constitue une contravention susceptible d'être relevée par l'inspection du travail, la sécurité sociale se réservant la faculté de sanctionner l'entreprise en majorant ses taux de cotisation.

L'activité de l'institution de prévention, pour sa part qui se trouve dans l'horizon immédiat des entreprises et de l'inspection du travail, a évolué. Initialement centrée sur la production de recommandations et sur un contrôle réglementaire des entreprises assorti de sanctions, l'institution de prévention a renforcé, à partir de la fin des années 80, son activité de conseil à travers le développement de contrats de prévention, conclus avec les entreprises (Viet V. et Ruffat M. 1999, p 204)⁴⁴. Du curatif/coercitif, elle est passée au préventif/incitatif.

L'accord du 13 septembre 2000 est l'occasion pour les partenaires sociaux d'appeler une modification du cadre normatif, légal ou non, dans lequel évolue l'institution de prévention. Il attribue aux CRAM la mission d'animation des nouveaux observatoires régionaux paritaires de santé au travail qu'il institue et pour lesquels il prévoit l'octroi par la CNAM de moyens financiers substantiels. L'accord suit la dixième recommandation de l'IGAS dans son rapport critique sur la gestion de l'INRS (IGAS, 1999a)⁴⁵ en demandant que soit introduit l'alternance des représentants d'employeurs et de salariés à la présidence de l'institut. Cette modification qui concerne les statuts de l'institut suppose une validation par l'Etat.

L'accord est aussi l'occasion pour les signataires d'exprimer des positions communes à l'égard de débats en cours. Il en est ainsi de la défense de l'INRS, en tant qu'émanation de la CNAM, à l'encontre des propositions de le transformer en établissement public⁴⁶.

Nous évoquerons dans le chapitre sur la politique publique de prévention les modalités très lâches de l'exercice par l'Etat de sa tutelle sur l'Institution de prévention.

⁴² Ils soulignent les difficultés de fonctionnement des CTN/CTR, note 2 p.201.

⁴³ Aussi les agents de l'inspection et des CRAM pourront mener leurs enquêtes et la sécurité sociale établir les statistiques dont elle a la charge dans le système français de prévention.

⁴⁴ Les contrats de prévention conclus avec les entreprises dans le cadre de conventions d'objectifs signés avec les branches professionnelles ont été mis en place par la loi du 27 janvier 1987.

⁴⁵ Rapport IGAS septembre 1999 « Contrôle du fonctionnement de l'INRS pour la prévention des AT et de MP »

⁴⁶ Proposition de la commission des Verts à l'assemblée nationale.

Encadré n°I-6 : L'institution de prévention de la Sécurité sociale

L'Institution Prévention, ainsi que la dénomment ses animateurs, est constituée des 20 services « prévention-tarification » des Caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) et CGSS (équivalent outre mer), auxquels s'ajoutent les 8 laboratoires de chimie/toxicologie et les 8 centres de mesures physiques, l'Institut national de recherche sur la sécurité (INRS), EUROGIP et la Direction des risques professionnels (DRP).

La loi du 25 juillet 1994 a confirmé la gestion séparée de la branche AT/MP par la CNAMTS, et la loi de finance de la sécurité sociale pour l'année 2003 a étendu à la branche AT/MP, la conclusion d'une convention d'objectif et de gestion (COG) entre l'Etat et la branche, dont l'organe paritaire de gestion est la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (CAT/MP), dont les membres sont, depuis 2003, directement désignés par les syndicats d'employeurs et de salariés.

Au niveau national des Comités techniques nationaux (au nombre de 9) et localement des Comités techniques régionaux (plusieurs par région selon leur importance), paritaires, assistent la CAT/MP et les CRAM en donnant leur avis sur les tarifications et en produisant des règles de prévention, dénommées « recommandations », visant la sécurité dans un secteur donné.

Le budget du Fond national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles constitue la ressource de l'Institution de prévention. Il est de près de 3,9% du budget des accidents du travail et des maladies professionnelles, soit près de 300 millions d'euros (soit près de 1 900 millions de Francs). Les principales dépenses sont le fonctionnement des CRAM (60% du budget), de l'INRS (23%) et le versement d'aides aux entreprises dans le cadre des conventions nationales d'objectifs et des contrats de prévention (14%).

Eurogip a été créée en 1991. C'est le Groupement pour l'Europe des organismes de prévention de la sécurité sociale. Il assure la présence de l'Institution de prévention dans les divers travaux européens.

L'INRS est une association loi 1901 administré par un conseil d'administration paritaire. Il emploie 643 salariés, parmi lesquels 238 ingénieurs et chercheurs (128) et techniciens (110). Ses 4 missions consistent à mieux identifier et à connaître les risques professionnels, à analyser leurs conséquences pour la santé et la sécurité de l'homme au travail, à rechercher comment les combattre et les maîtriser, à faire connaître et enseigner les moyens de la prévention.

L'INRS édite des périodiques dont le mensuel Travail et Sécurité (74 000 ex.), des brochures (2 625 000 par an) et d'autres supports de communication. Il a organisé près de 11 000 journées-stagiaires dont la moitié concernait les agents des CRAM.

Les CRAM sont des organismes de droits privés administrés paritairement. Elles ont pour rôle de développer et de coordonner la prévention des AT/MP et de concourir à l'application des règles de tarification. Elles ont une activité de conseil, formation et contrôle. Leurs agents de prévention sont les « ingénieurs conseils » - autour de 250 - et les « contrôleurs de sécurité », autour de 450. Les DRASS assurent la tutelle de l'Etat sur les délibérations des conseils d'administration des CRAM.

Source : Bilan des conditions de travail (2002)

1.2.2.3 L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

A la charnière des organismes gérés par les partenaires sociaux et de ceux placés sous l'autorité de l'Etat se trouve l'ANACT et son réseau d'associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT).

Pressé par le mouvement social d'investir le champ de l'amélioration des conditions de travail, l'Etat met en place l'ANACT avec la loi du 27 décembre 1973 (Chilin C. Moutet A. Muller A. 1994)⁴⁷.

⁴⁷ Chilin C., Moutet A., Muller A., (1994), *Histoire de l'ANACT*, Syros p .57-59. Ils évoquent la manière dont les « agences » à vocation interministérielles, inspirées de leurs homologues anglo-saxons et mises en place comme instrument d'une politique publique, se répandirent par la suite dans le paysage administratif.

Placée sous la tutelle du ministère chargé du travail, elle dispose de crédits budgétaires inscrits au budget de l'Etat. Elle est gérée par un conseil d'administration tripartite. L'ANACT a démultiplié son activité par la construction d'un réseau d'associations régionales, au nombre de 3 en 1988 et de 24 en 2003, financées par elle et les DRTEFP, et dont les conseils d'administration sont paritaires.

Sa mission est d'aider les entreprises dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail.

Le flou de cette notion ainsi que la conception de l'ANACT comme outil de la politique du ministère chargé du travail ont amené l'agence à investir en priorité les champs qui deviennent prioritaires avec la montée du chômage pour le ministère : la modernisation négociée des entreprises puis, l'aménagement du temps de travail et enfin aujourd'hui la « gestion des âges » et les questions de santé et de sécurité au travail.

Le ministère du travail marchera avec deux jambes : l'une, le règlement et le contrôle, conçus et mis en œuvre par la direction des relations de travail (DRT) et l'inspection du travail, l'autre, l'innovation et l'incitation, mises en œuvre par l'ANACT en collaboration avec la DRT et les directions régionales du travail, avec pour outil financier le Fond pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), (Darve J., 1982)⁴⁸.

Le caractère tripartite de l'ANACT symbolise la volonté de l'Etat de faire participer, sous son orientation, voire sous son impulsion, les partenaires sociaux aux régulations. Mais la gestion paritaire des agences régionales ne peut occulter le fait qu'elles sont financées à 70% par l'Etat.

Jusqu'à l'accord du 13 septembre 2000, les partenaires sociaux n'avaient pas cherché à créer du droit, tel qu'un engagement des chefs d'entreprise à solliciter formellement une expertise de l'ANACT/ARACT à la demande de leurs DP ou CHSCT, ni à encourager le développement de l'ANACT⁴⁹. Les accords de 75 et de 89 portant sur l'amélioration des conditions de travail tout au plus accolent-ils l'ANACT à la ressource que constitue pour les entreprises l'INRS.

L'accord de septembre 2000 attribue par contre aux ARACT, en même temps qu'aux CRAM, la mission d'agréer auprès des services de médecine du travail les spécialistes requis pour la prévention des risques. L'accord fait une place aux ARACT dans la commission consultative régionale qu'il institue, et identifie une compétence particulière de l'ANACT et des ARACT dans le domaine organisationnel.

La loi de janvier 2002, complétée par le décret du 24 juin 2003 validera la reconnaissance par les partenaires sociaux de cet acteur qu'ils gardaient antérieurement à distance.

L'ANACT voit ainsi sa place dans le dispositif de prévention des risques professionnels consacrée par la loi. Pour autant, elle ne constitue qu'un outil que les entreprises sont libres de solliciter, et dont la légitimité est fondée d'une part, sur son expertise dans le domaine de l'organisation du travail, d'autre part sur son caractère tripartite.

⁴⁸ Le FACT est créé en 1976 pour permettre le décollage de l'ANACT ; Darve J. 1982, « Crise économique et changements dans le traitement des problèmes du travail et de l'emploi- la transformation du ministère du travail : 1967-1980 », thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, Institut d'études politiques, Université des sciences sociales de Grenoble.

⁴⁹ Voir la position du CNPF au CSPRP 6/02/1990 réticente à la perspective de développement des ARACT. FO lors de ses congrès dénonce l'utilisation politique de l'ANACT par le ministère du travail.

Encadré n°I-7 : l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et son réseau d'Associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACTs)

L'activité de l'ANACT, y compris les projets d'initiatives régionales, en 2002 et la programmation 2004-2008 figurant dans le contrat de progrès de l'ANACT adopté en septembre 2003	2004-2008	2002 ⁽¹⁾
Gestion des âges ⁽²⁾	15 à 30 %	13 %
Santé - prévention - organisation	30 à 45 %	27 %
Compétences - organisation	15 à 20 %	16 %
Changement technologique et organisationnel	15 à 20 %	15 %
Veille hors priorités	4 à 6%	6 %
Projets d'initiative régionale hors priorités	4 à 8 %	12 %
Total temps opérationnel = temps travaillé des chargés de mission et responsables, moins coordination, formation et relations institutionnelles	100 %	100 % (dont 11% temps de travail)
<p>(1)Données 2002 reclassées selon les nouvelles priorités</p> <p>(2)Gestion des âges regroupe tout ce qui concerne le maintien dans l'emploi, la prévention de l'exclusion, et l'insertion des salariés vieillissants, peu qualifiés, handicapés, ainsi que la mixité des emplois.</p> <p>Selon le Bilan des conditions de travail 2000 : en 1999 et en 2000, 63% du total des jours d'intervention en entreprise du réseau ANACT/ARACT ont concerné l'organisation du temps de travail. Selon le Bilan 2001 la part des questions de santé au travail est passé de 9% de l'activité en 2000 à 26% en 2001.</p> <p>Voir aussi dans le Bilan des conditions de travail 1989 l'étude sur la modernisation négociée p.151</p> <p>Les effectifs budgétaires de l'ANACT sont de 82 salariés et ceux des ARACTs de 191, soit un total de 273 en 2002, contre 208 en 1999 et 135 en 1995. La croissance est imputable au développement des ARACTs dont l'effectif salarié a plus que triplé de 1995 à 2002.</p> <p>Les ressources financières de l'ANACT sont constituées à près de 90% d'une subvention de l'Etat. Les ARACTs sont majoritairement cofinancés par l'ANACT (autour de 30%), l'Etat (DRTEFP 36%), les Conseils régionaux (14%) et les crédits FSE (6%) (in Bilan des conditions de travail 2001, p.182)</p> <p>D'un mode d'action fondé sur l'intervention en entreprise sous forme de diagnostic et de conseil, l'ANACT et ses associations régionales se sont orientées vers des actions collectives en direction de branches professionnelles, une capitalisation des expériences et son transfert, etc.</p> <p>L'ANACT publie un mensuel « Travail et changement ».</p> <p>Depuis 1994 l'Etat régule ses relations avec le conseil d'administration de l'ANACT avec des « contrats de progrès » (1994-1998 / 1999 –2003 / 2004-2008).</p>		

1.2.3 LA PREVENTION SOUS L'AUTORITE DE L'ETAT

Dans le paysage normatif de la prévention des risques, le ministère chargé du travail occupe la place centrale. En son sein, la Direction des relations de travail a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique française en matière de santé et de sécurité au travail. Elle prépare la législation soumise au Parlement, établit les textes réglementaires et veille à leur application dans les entreprises. Elle participe aux travaux du Conseil des ministres européens et assure la transposition en droit français des décisions prises par l'union européenne. Cette activité normative s'opère en concertation avec les différents partenaires français impliqués dans la prévention des risques qui sont réunis dans l'institution quadripartite⁵⁰ qu'est le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels. Sans être exhaustif, citons aussi parmi les pouvoirs attribués par les textes au ministre du travail, celui d'agréer les experts, auxquels peuvent faire appel les CHSCT et les organismes de vérification, auxquels les employeurs doivent faire appel sur mise en demeure de l'inspection du travail.

Au fur et à mesure qu'il édictait des règles portant tant sur l'organisation de la prévention des risques professionnels – objet de notre présente section – que sur les mesures concrètes, l'Etat s'est doté d'un dispositif propre essentiellement axé sur le contrôle de ces règles : l'inspection du travail⁵¹.

La création de l'inspection du travail, lors des trois vagues de 1841, 1874 et 1892 évoquées en début de chapitre, permet de répondre aux interrogations sur la volonté de l'Etat de voir les lois devenir effectives. Nous aurons l'occasion plus loin de décrire dans le détail le système d'inspection du travail (Ramackers P. et Vilboeuf L.1997). Identifions à ce stade, ses acteurs dans les services déconcentrés de l'Etat. Ce sont les agents de « terrain », les inspecteurs et contrôleurs du travail (que nous appelons couramment les inspecteurs du travail), leur encadrement, les directeurs départementaux et régionaux, et, en appui, les médecins inspecteurs régionaux et ingénieurs de prévention.

« Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail ainsi qu'à celles des conventions et accords collectifs de travail (...). Ils constatent en outre les infractions aux articles (...) du code de la sécurité sociale (...)»⁵².

Les médecins inspecteurs et ingénieurs de prévention jouissent, pour l'essentiel, du droit d'entrée dans les établissements et d'accès aux différents documents relatifs à la santé sécurité. La mission des médecins inspecteurs est, contrairement à celle des ingénieurs, bien définie. Les médecins exercent une action permanente en vue de la protection de la santé physique et mentale des travailleurs au lieu de leur travail et participent à la veille sanitaire les concernant. Leur action porte en particulier sur l'organisation et le fonctionnement des services médicaux du travail⁵³.

⁵⁰ Le CSPRP réunit les représentants des organisations d'employeurs et de salariés, des administrations, des organismes spécialisés (ANACT, CNAM, INRS, OPPBTP) et des personnes qualifiées (médecins, chercheurs, etc).

⁵¹ Nous n'évoquerons pas l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IRSN), établissement public à caractère industriel et commercial sous tutelle du ministère de l'industrie, qui a succédé en 2002 à l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI) qui était sous tutelle du ministère du travail. L'IRSN exerce les missions de contrôle et de surveillance de l'exposition aux rayonnements ionisants.

⁵² L 611-1

⁵³ L 611-7 et L 612-1 et 2

Les directeurs départementaux et régionaux constituent l'encadrement hiérarchique des inspecteurs. Ils disposent aussi de pouvoirs propres dans le champ de la prévention. Sans être exhaustif, citons pour les premiers, le pouvoir d'imposer par voie de mise en demeure, des mesures de sécurité non prévue par un texte particulier⁵⁴. Les seconds constituent l'instance de recours hiérarchique et, assistés par les médecins inspecteurs, ils agréent les services de médecine du travail, les organismes de formation des CHSCT et ont la responsabilité des relations avec les CRAM, ARACT et OPPBTP.

Les pouvoirs coercitifs et répressifs des inspecteurs du travail constituent une dimension essentielle du dispositif normatif. Examinons ce qu'il en est concernant l'organisation de la prévention.

Les inspecteurs disposent de la faculté⁵⁵ de relever par procès verbal, transmis au procureur de la République, les infractions qu'ils constatent. Nous avons vu précédemment comment, en matière d'organisation de la prévention, seules les infractions aux dispositions relatives au CHSCT ou au délégué du personnel constituaient des délits. En effet, les carences en matière de médecine du travail ne constituent que des contraventions. Il en est de même du non-respect des principes généraux de prévention parmi lesquels figure la mise en place d'une organisation adaptée de la prévention (L 230-2. I)

Les pouvoirs coercitifs dont disposent les inspecteurs du travail, tels que l'arrêt de chantier ou l'arrêt temporaire⁵⁶ d'activité ne se rapportent pas à des carences dans l'organisation de la prévention mais, en aval, à des risques de chute, d'ensevelissement, d'exposition à l'amiante ou à l'exposition à des concentrations élevées de produits cancérogènes.

L'inspecteur peut aussi saisir le juge des référés⁵⁷ lorsqu'il constate un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur⁵⁸. Il ne lui est alors pas impossible de solliciter du juge qu'il ordonne une organisation adéquate de la prévention. Mais, la procédure du référé, relativement lourde et complexe, qui nécessite le recours à un huissier, est exceptionnellement mise en œuvre par les inspecteurs du travail (Ramackers P. et Vilboeuf L. 1997) et, porte plus rarement encore sur des questions d'organisation de la prévention.

Si les inspecteurs accueillent avec satisfaction l'accroissement de leurs pouvoirs, ils manifestent parfois un doute, quant à leur capacité à les mettre en œuvre dans le temps contraint qui est le leur ; parfois aussi manifestent-ils une inquiétude, quant à la mise en cause de leur responsabilité s'ils n'utilisent pas ces pouvoirs. Ce qui amène certains à dénoncer, dans l'augmentation de ces pouvoirs sans accroissement d'effectifs, une défausse de la part du pouvoir politique.

Rappelons enfin, que les inspecteurs disposent aussi d'un pouvoir de décision qui, dans notre domaine d'investigation, s'exerce à l'égard des personnes et des institutions. Il s'agit de la protection des représentants du personnel et des médecins du travail en cas de licenciement ou de discrimination à l'encontre des premiers⁵⁹ et, de la possibilité, en cas de nécessité, dans les entreprises de moins de 50 salariés, d'imposer la création d'un CHSCT⁶⁰. Quant au directeur régional du travail, il peut retirer son agrément aux services de médecine du travail ne se conformant pas à leurs obligations légales. Une telle action, qui est soumise à une mise en demeure préalable, est exceptionnelle. (R 241-3).

⁵⁴ L 231-4

⁵⁵ la convention n° 81 de l'OIT utilise le terme de « libre décision »

⁵⁶ L 231-12

⁵⁷ L 263-1

⁵⁸ Compte tenu de la rédaction de l'article L 263-1, le risque d'atteinte à l'intégrité physique ne peut résulter de la seule carence en matière d'organisation de la prévention.

⁵⁹ L241-6-2 nouveau et L 236-11

⁶⁰ L 236-1

Contrairement aux autres dispositifs de la prévention, l'inspection du travail ne doit rien à la négociation collective. Pour autant, historiquement, elle s'est construite dans une interaction entre initiative privée et initiative publique. Vincent Viet ,(Viet V.,1994), dans sa thèse sur l'inspection du travail en France jusque en 1914, rend compte de la contestation, dont l'inspection du travail fit l'objet, de la part du patronat et des organisations syndicales revendiquant une « inspection ouvrière ». En 1978, encore, le 40^{ème} congrès confédéral de la CGT adoptait une résolution demandant :

« - le doublement des sections d'inspection du travail avec des pouvoirs et des moyens accrus attribués aux inspecteurs et contrôleurs,

« - la création de délégués salariés à l'inspection du travail, qui assureront une présence quasi permanente de l'Inspection du travail sur les lieux de travail»; (reproduit dans la revue Actes – Les cahiers d'action juridique n°31-32, 2^{ème} trimestre 1981.)

Et, dans la période contemporaine, les partenaires sociaux n'hésitent pas à exprimer leurs attentes à l'égard de l'inspection. Ainsi, en 1973, le Centre des jeunes dirigeants demandait un renforcement des contrôles et une démultiplication des effectifs de l'inspection⁶¹. Le Medef réclamera par contre un pragmatisme des inspecteurs lors de leurs contrôles⁶² et les organisations de travailleurs revendiqueront avec constance l'augmentation des moyens accordés à l'inspection et des contrôles plus sévères⁶³.

La mise en place sans cesse différée du Conseil national de l'inspection du travail, instance tripartite de concertation sur l'inspection du travail instituée par le décret du 24 février 1983 et sur laquelle nous reviendrons, est révélatrice des réticences existantes au sein de l'Etat pour mettre en débat les pratiques et les orientations données à l'inspection du travail.

1.3 L'EXTENSION DES ASSUJETTIS AUX REGLES DE SECURITE DU CODE DU TRAVAIL

Depuis l'assujettissement du chef d'établissement à des règles de « salubrité et de sûreté » par la loi du 22 mars 1841⁶⁴, le cercle des assujettis à la prévention des risques professionnels s'est élargi bien au-delà des employeurs de main d'œuvre salariée.

1.3.1 DE NOUVELLES RESPONSABILITES HORS DE L'ENTREPRISE

La loi du 6 décembre 1976 sur la prévention des accidents du travail est emblématique d'une « nouvelle politique de prévention », qui responsabilise de nouveaux acteurs en amont de l'entreprise :

«Une politique de sécurité résolument novatrice ne doit pas se borner à protéger a posteriori les salariés contre les dangers liés à la nature des immeubles ou des chantiers dans lesquels ils travaillent, des matériels qu'ils utilisent ou des produits qu'ils manient ; elle doit tendre à intégrer la sécurité dès la conception des immeubles, des chantiers et des matériels et au stade de la fabrication des produits» (Nutte A.1977)⁶⁵.

⁶¹ Darve J , « Propositions pour l'amélioration des conditions de travail », document ronéoté, 10/07/1973 , cité par. dans sa thèse page 271. CJD

⁶² « Nous souhaitons que les inspecteurs du travail puissent considérer avec réalisme et pragmatisme également la situation des entreprises (...) » Caron.B pour le CNPF et la CGPME, CSPRP 20/01/1995 ; « Pour en terminer je reviendrai sur ce qui me paraît le plus urgent : que les pouvoirs publics donnent la priorité à la bonne compréhension des textes en vigueur (...) la répression ne doit être qu'une phase ultime, c'est un constat d'échec pour tous, pour les entreprises évidemment, mais aussi, dans une certaine mesure pour les services extérieurs du Ministère du travail». Déclaration commune CNPF/CGPME au CSPRP 18/12/1992.

⁶³ Voir notamment l'avis adopté par le Conseil économique et social le 23/01/1996 sur l'inspection du travail.

⁶⁴ Voir en début de chapitre.

⁶⁵ Nutte.A, (1977), in *Droit Social*, mars p.3 ; délégué à la sécurité du travail au ministère du travail.

Ainsi, la prévention tend-elle à sortir de l'enceinte trop étroite de l'entreprise, contribuant à nourrir le débat et à interpellier les politiques publiques sur la spécificité de la prévention des risques professionnels et de la santé au travail.

Après bien des débats, au cours de la première moitié du 20^{ème} siècle au sein de l'inspection du travail⁶⁶, résultant notamment de ses pratiques (Viet V.1994, p517), les fabricants, vendeurs, loueurs, exposants d'équipements de travail (les machines) furent progressivement assujettis à des règles relatives à la conception sûre des machines⁶⁷. Les importateurs, fabricants, vendeurs ou distributeurs de produits chimiques eux aussi furent concernés par la qualité de l'emballage et l'information apportée aux utilisateurs sur les caractéristiques des produits.⁶⁸ Les maîtres d'ouvrage de locaux, industriels ou non, eux aussi furent assujettis à des obligations "constructives"⁶⁹.

Pour être exhaustif évoquons aussi la mise en cause possible des présidents des services médicaux, indépendamment de leur qualité d'employeur, au titre des règles d'organisation de la médecine du travail figurant dans le code du travail et l'assujettissement des travailleurs indépendants aux règles de prévention en vigueur sur les chantiers⁷⁰.

⁶⁶ Déjà, les inspecteurs soulevèrent la question de la mise en cause possible de la responsabilité de l'Etat. Voir Viet V.(1995), p 93 ; Nous y reviendrons dans la seconde partie.

⁶⁷ La première disposition légale à leur égard remonte à la loi du 24 juin 1939 transcrivant la recommandation n°32 de l'OIT datant de 1929. La loi du 6/12/1976 donna un coup d'accélérateur. Le rapport annuel 1973 de l'IGAS (p.36) évoque le cheminement à partir de 1910 de l'idée de « transférer aux constructeurs de machines dangereuses et aux vendeurs de produits nocifs, des responsabilités qui incombait jusqu'alors aux utilisateurs ».

⁶⁸ Une première pierre à cette édifice remonte à la loi du 10 juillet 1948 prescrivant aux vendeurs et distributeurs de produits nocifs à usage industriel l'étiquetage des emballages (art 78 du code du travail à jour au 1/07/1952).

⁶⁹ L'intégration de la prévention dès la conception des locaux de travail trouve sa source dans la législation de 1810 sur « les établissements dangereux, insalubres ou incommodes » (les actuelles installations classées), une pierre supplémentaire à l'édifice est la loi du 30 juin 1928 obligeant toute personne, qui se proposait d'occuper du personnel dans un établissement industriel ou commercial, à en faire la déclaration préalable à l'inspection du travail, la déclaration devant être renouvelée en cas de changement d'emplacement, d'extension ou de transformation entraînant une modification dans les industries ou commerces exercés. L'ordonnance du 27 octobre 1945 y a aussi contribué en prévoyant que les délégués départementaux du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme devait prendre l'avis de l'inspection du travail sur les permis de construire des immeubles à usage de locaux de travail afin d'examiner si toutes les obligations des locataires relatives à la protection des travailleurs étaient satisfaites. voir Viet V. et Ruffat M. op cité page 34 et Lafarge P. article cité, p.12, dans Travail et Sécurité Janvier-Avril 1949

⁷⁰ Article L 235-18 issu de la loi du 31/12/1993 transcrivant la directive européenne du 24 juin 1992 relative aux prescriptions de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires et mobiles. En 1998, les indépendants constituaient 12% de la population active, en régression par rapport aux années antérieures.

1.3.2 DE NOUVELLES RESPONSABILITES DANS L'ENTREPRISE

Fortement contestée par les organisations syndicales qui l'avaient proscrite des accords conclus en 1975, 1989 puis 2000⁷¹, fut l'extension, introduite par la directive européenne du 12 juin 1989, aux salariés eux-mêmes, d'une obligation de sécurité⁷². Ainsi, depuis la loi du 31 décembre 1991 « il incombe à chaque travailleur de prendre soin, en fonction de sa formation et selon ses possibilités, de sa sécurité et de sa santé, ainsi que de celles des autres personnes concernées du fait de ses actes ou des omissions au travail »⁷³.

Face aux contestations que suscita cette disposition, la directive comme la loi française contrebalança ce texte par un rappel de la responsabilité de principe du chef d'entreprise⁷⁴. L'invocation dans le code du travail de la responsabilité des salariés est pourtant dans la continuité de dispositions juridiques antérieures⁷⁵.

Pour anticiper les développements ultérieurs notons que la question des « obligations des salariés » appelle deux types de débat, parfois menés de front (Larger.D et Miloch.F, 1984)⁷⁶. Le débat dominant porte sur les « responsabilités du salarié » à savoir les conséquences disciplinaires, pénales et civiles de cette obligation (Meyer.F et Kessler.F, 1992)⁷⁷. Ce débat est connecté à la question de la réparation des accidents du travail et à la remise en cause du compromis de 1898. Un autre débat, sur lequel nous reviendrons plus loin, porte sur la part prise par les salariés dans la construction de leur sécurité et de leur santé, sur la place de leur subjectivité, interpellant les inspecteurs dans leur expertise, et dans leur approche d'une prévention prescrite plus que construite avec ou par, les salariés (Krinen B. 1980)⁷⁸.

⁷¹ Le patronat défendait cette thèse depuis longtemps ; la cinquième des dix « règles d'or de la sécurité moderne » exprimées en 1966 par J-M. Cavé, président de l'INRS et directeur du service de prévention de l'UIMM dans son exposé « la sécurité intégrée, élément révolutionnaire du progrès industriel » était la suivante : « la sécurité n'étant pas une matière à part, doit suivre les mêmes voies que les autres problèmes de production. Il s'ensuit que la sécurité est une responsabilité de tous les échelons de la hiérarchie depuis le directeur jusqu'à l'ouvrier ; la responsabilité étant d'autant plus grande que le niveau est élevé ». Communication présentée devant l'Académie des Sciences Morales et Politiques le 9 mai 1966.

⁷² Notons que la responsabilité du salarié prévue à l'article L 230-3 est cohérente avec la reconnaissance de « capacités de l'intéressé [le travailleur] à mettre en œuvre les précautions nécessaires pour la sécurité et la santé » dont l'employeur doit s'assurer lorsqu'il lui confie des tâches. Article L 230-2 III.b.

⁷³ L 230-3. La jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation a validé cette responsabilité des salariés dans les arrêts Deschler du 28/02/2002 (Liaisons sociales n°773 du 13/06/02) et du 24/09/2002 (Liaisons sociales n°783 du 7/10/02).

⁷⁴ L 230-4 : « les dispositions de l'article L 230-3 n'affectent pas le principe de la responsabilité des employeurs ou chefs d'établissements ».

⁷⁵ La possibilité de reconnaître « la faute intentionnelle de la victime » à l'occasion d'un accident du travail le privant ainsi du bénéfice de la législation AT/MP (loi du 30/10/1946 art.64); le droit d'alerte reconnu aux membres du CHS dès le décret du 1^{er} aout 1947 instituant les CHS et le droit de retrait d'une situation dangereuse reconnu aux salariés en 1982, constituent autant de jalons vers une obligation de sécurité à la charge du salarié. La loi de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002 étendant aux délégués du personnel le droit d'alerte en matière de santé/sécurité va dans le même sens. (L 422-1-1, en annexe.)

⁷⁶ Larger D. et Miloch F., (1984), « Technique pénale et politique de prévention des accidents du travail : quelques thèmes de réflexion », in *Droit Social* juillet-Aout p.503 et 504.

⁷⁷ Meyer F. et Kessler F., (1992) « Les mesures d'hygiène et de sécurité à l'épreuve du droit communautaire », in *Droit Ouvrier*, mai, p.166 et ss.

⁷⁸ Les débats sur le droit d'expression rejoignent cette préoccupation. Krinen B. (1980), « le droit des conditions de travail : droit des travailleurs à la santé et à la sécurité », in *Droit Social*, décembre p.533 et ss.

1.4 UNE PRODUCTION REGLEMENTAIRE ABONDANTE

La réglementation du travail est volumineuse, recherchons en les raisons (I). Et après avoir analysé ci-dessus l'importance accordée par le code du travail à la mise en place d'un dispositif institutionnel de prévention, évoquons l'évolution du contenu des règles de sécurité (II) et les modalités de leur construction (III).

1.4.1 UNE INFLATION REGLEMENTAIRE ?

Dans le domaine de la santé et de la sécurité, la législation du travail comporte peu de lois mais un nombre impressionnant de règlements établis par le ministre du travail⁷⁹.

Le recueil le plus complet des textes officiels rassemblant la législation du travail en matière de santé et de sécurité et leurs circulaires d'application, édité par l'union des industries métallurgiques et minières est un ouvrage⁸⁰ de plus de 2500 pages mis à jour tous les 2 ans.

La construction du dispositif normatif de prévention a été rythmée par peu de grandes lois⁸¹. Nous avons évoqué celles de 1893-1903, il faut y ajouter la loi du 30 octobre 1946 sur la prévention et la réparation des accidents du travail, du 27 décembre 1973 relative à l'amélioration des conditions de travail, celle du 6 décembre 1976 relative à la prévention des accidents du travail et enfin celle du 31 décembre 1991 introduisant les principes généraux de prévention. Selon H. Seillan, elles n'ont d'ailleurs pas donné lieu aux débats entourant les lois de 1892 portant création de l'inspection du travail moderne, et de 1898 imputant aux employeurs la réparation automatique des accidents du travail.

Le dispositif s'est construit avec de très nombreux décrets d'application et des lois « balais », dénommées DMOS, DDOS, DMHC ou encore « loi de modernisation sociale »⁸² ! Cette construction qui entrave la lisibilité de la prévention (Meyer F. et Kessler F., 1992, p163 ; Adam G., 2001)⁸³ n'incite pas au débat social en même temps qu'elle traduit un manque de « portage » politique des questions de prévention⁸⁴.

Cette inflation réglementaire (Ewald F.1985 ; Chaumette P.1990 ; Gaudemet Y. 1984 ; Grandazzi M. 2002),⁸⁵ s'explique par différentes raisons :

⁷⁹ Quelques règlements établis par les Mairies ou les Préfets peuvent concerner les conditions de travail (les règlements sanitaires départementaux par exemple) ; l'édition 1995 du code du travail Dalloz comporte dans le domaine de l'hygiène et la sécurité 52 pages de textes législatifs pour 277 de décrets codifiés ou non ; tous les décrets et arrêtés n'y figurent pas.

⁸⁰ *Hygiène et Sécurité, conditions de travail-lois et textes réglementaires*, ed Technique et Documentation, 2001, Paris, 2586 pages.

⁸¹ Nous n'évoquerons la loi de 1898 sur la réparation des accidents du travail que pour étudier la notion de risque professionnel dans le chapitre ultérieur relatif à la dimension cognitive.

⁸² « loi portant diverses dispositions d'ordre social » « loi portant diverses mesures d'ordre social », « loi portant diverses mesures d'harmonisation communautaire ».

⁸³ H. Seillan cité par Chaumette (1990) : « Ceci conduit à la situation actuelle où il est pratiquement impossible d'avoir une vue d'ensemble sur la discipline tellement les dispositions sont éparpillées, obscures, ou confidentielles ». Entrave à la lisibilité des textes mais aussi à leur sécurité juridique selon. Lyon-Caen G. (2001), « l'état des sources du droit du travail », in *Droit Social* décembre, Lyon-Caen p.1031.

Voir aussi le rapport au CES du 15/05/2002 de M. Grandazzi sur « L'ignorance du droit du travail ».

Même les inspecteurs du travail trouvent, pour les 2/3 d'entre eux, que les textes sont trop nombreux et trop compliqués.

⁸⁴ Cf le chapitre sur la politique publique de prévention.

⁸⁵ Ewald F. (1985) « Le droit du travail : une légalité sans droit ? » in *Droit Social* novembre 1985, p.727, parle d'une "proliférante accumulation de légalité et de réglementations toujours plus précises, complexes et détaillées dans ces droits, très peu de principes, bien plutôt un luxe de prescriptions tatillonnes (...)"; dans le même sens : Chaumette P.(1990) « L'activation du lien réparation-prévention », in *Droit Social*, Septembre-Octobre 1990, p 727 ; Seillan H. (1981) *l'obligation de sécurité du chef d'entreprise* p.102 ; Gaudemet.Y, (1984) « les limites

- une logique punitive de la réglementation : la jurisprudence ayant dès 1894⁸⁶ et jusqu'à, il y a peu de temps⁸⁷, considéré que l'obligation de sécurité du chef d'entreprise n'était engagée que par les règlements particuliers⁸⁸,
- la nécessité d'opposer aux exigences économique et financière à court terme des entreprises une prévention légitimée par les règlements techniques,
- la conception même de la prévention des risques professionnels qui a été conçue dans une logique taylorienne caractérisée d'un côté par son extériorité à l'égard des ressources propres des salariés et des employeurs et d'un autre par une approche divisée et spécialisée des risques (Vayssières en 1956)⁸⁹,
- une logique substitutive : les règlements occupant la place laissée par les organisations professionnelles trop faibles pour produire des conventions de sécurité,
- une logique bureaucratique liée au cloisonnement de l'administration : l'organisation de la Direction des relations de travail en bureaux spécialisés par risque amène chacun à s'affirmer à travers la production de règlements spécifiques.

Mais l'abondance de règlements techniques, quel que soit l'organisme auquel le législateur en aura délégué la production, pouvoir réglementaire, assurances ou instances de normalisation, n'est-elle pas une fatalité comme le souligne P. Chaumette, étendant la perspective à d'autres pays d'Europe (Chaumette P.1990) ?

1.4.2 L'EVOLUTION DU CONTENU DES REGLES DE SECURITE

Dès les premiers règlements de la fin du 19^{ème} siècle et du début du suivant, les trois sous-ensembles de la technique, de l'organisation et des hommes ont été investis par la prescription. Evoquons, à titre d'exemple, le décret du 10 juillet 1913, qui prévoit que les pièces mobiles des machines devront être munies de dispositifs protecteurs, l'interdiction du graissage des transmissions et mécanismes en marche des machines et du port de vêtements flottants.

Ce sont néanmoins, le champ de la technique et du « facteur humain », compris d'une part comme l'aptitude médicale et psychologique et, d'autre part le sens du risque et de la discipline, qui ont dominé jusqu'à la fin des années 1960.

Les lois du 27 décembre 1973 et du 6 décembre 1976, ont consacré l'approche intégrée de la prévention associant aux dimensions techniques et personnelles, la dimension organisationnelle. Ainsi les décrets de 1977, ont pour but de prévenir les risques liés aux interférences d'activités entre les entreprises lors des opérations de sous-traitance ou sur les chantiers⁹⁰.

L'importance accordée à l'organisation du travail et de la prévention s'est traduite par un développement d'une approche procédurale de celle-ci. Les décrets précités édictent des règles relatives à la concertation entre les acteurs et à la transcription écrite des risques et des

des pouvoirs des inspecteurs du travail », *Droit Social* juillet août p.450 ; Babin M. et Pichon N (2002),

« Obligation de sécurité et faute inexcusable de l'employeur », *Droit Social*, septembre-octobre.

Grandazzi M. (2002), dans le rapport au Conseil économique et social du 15 mai sur « Le droit du travail : les dangers de son ignorance » souligne que « le droit du travail n'est pas le seul «droit spécifique » à souffrir d'une telle inflation de textes » p.11-29.

⁸⁶ Cass.crim 2 avril 1897.

⁸⁷ Le revirement pénal date de 1968, le civil date de 2002 ; voir la note 38 dans l'article de Babin M. (2002) in *Droit Social* sept -oct.

⁸⁸ Chaumette P.(1990) p.724 et ss.

⁸⁹ « Nous avons des textes qui permettent d'éliminer un à un, tous les risques » écrivait l'inspecteur divisionnaire Vayssières en 1956, « L'évolution de la sécurité », in *Revue française des affaires sociales*, n°2.

⁹⁰ Décret du 29 novembre 1977 et du 19 août 1977.

mesures de prévention adoptées dans les circonstances particulières qu'ils réglementent. Cette approche était déjà en œuvre – depuis les décrets du 1/04/1974 et du 20/03/1979 - avec l'obligation pour l'employeur de présenter au CHS un programme annuel de prévention établi sur la base d'un bilan de la situation générale de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail et d'une analyse des risques.

La loi du 31 décembre 1991 généralise cette approche qui définit davantage la manière de concevoir la prévention plus que les mesures concrètes en résultant. L'obligation d'évaluation des risques préalable à la détermination d'une programmation des actions de prévention, illustre bien le basculement d'une rationalité substantielle vers une rationalité procédurale.

1.4.3 UNE CONSTRUCTION QUI RESULTE DE L'INTER-ACTION AVEC LA SPHERE PRIVEE

Nous avons vu plus haut, comment la négociation collective avait pu inspirer, d'une manière limitée, la législation sur les institutions de prévention. En revanche, à notre connaissance, elle n'a pas nourri les règles de sécurité⁹¹.

Pour autant, la construction de celles-ci n'est pas exempte d'une interaction avec la sphère privée.

Citons en premier lieu, le rôle joué par la mobilisation des salariés ou d'associations dans l'adoption de prescriptions de sécurité. Evoquons au début du 20^{ème} siècle les combats pour la réglementation de l'usage de la céruse en peinture, l'interdiction du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes, la mobilisation des associations féministes au début du siècle pour l'attribution du siège aux femmes dans les magasins et à la fin du siècle, l'interdiction de l'amiante et les mobilisations des convoyeurs de fonds au cours de l'été 2001 pour davantage de sécurité⁹².

Citons en second lieu la politique constante du ministère du travail consistant à associer des professionnels, des institutions de prévention et des partenaires sociaux à l'élaboration des textes (Bilan des conditions de travail, 1990)⁹³.

J.M. Verdier et P. Langlois dans leur étude de la relation entre la loi et l'accord collectif (Verdier JM. et Langlois P. 1972, p.256) s'interroge sur cette « recherche d'efficience qui conduit à faire de la loi elle-même, à l'image de l'accord, un objet de négociation ». Ils précisent qu'il ne s'agit « pas seulement des négociations parmi les législateurs, mais avec des groupes extérieurs à travers des consultations, le gouvernement servant souvent de conciliateur, de médiateur ; la loi devient la ratification d'une transaction établie par le gouvernement sur la base d'une négociation dans laquelle il aura constitué lui-même le partenaire pour chacune des parties ».

Ils notent que la loi négociée n'est pas à dire vrai un phénomène bien nouveau.

En effet la législation sur la sécurité du travail dans les opérations du bâtiment et des travaux publics en constitue un bon exemple. L'élaboration du décret du 9 août 1925 relatif aux mesures particulières de protection et de salubrité dans les chantiers du bâtiment et travaux publics, étudiée par Michel Cointepas est révélatrice de l'interaction entre Etat et société civile dans la production de la norme.

⁹¹ Bois P. (1977) directeur régional du travail, évoque néanmoins un accord collectif conclu en 1971, entre les partenaires sociaux du bâtiment de la région parisienne qui imposait l'aménagement des voies, réseaux et divers avant le lancement d'une construction sur un chantier, qui anticipait de 5 ans les dispositions de la loi du 6/12/1976 prescrivant ces mesures,) « L'intégration de la prévention au stade de la conception des bâtiments industriels in *Droit Social*, mars 1977, p.40.

⁹² Hesse JP, (dir), Histoire des accidents du travail , C.R.H.E.S, Presse de l'Université de Nantes, (1976-1985).

⁹³ Bilan des conditions de travail, (1990), p.206, rend compte dans son étude sur « Le risque électrique » de l'association des professionnels à l'élaboration du décret du 14/11/1988.

Encadré n°I-8 : L'association des acteurs publics et privés à l'élaboration du décret du 9 août 1925, selon Michel Cointepas (Cointepas M. 2000) ⁽¹⁾

Vers la fin de l'année 1913, la section du nord de l'Association française pour la protection légale des travailleurs (APLT (Viet V. et Ruffat M. 1987))² adresse au ministère du travail un vœu d'établissement d'un décret bâtiment accompagné d'un projet de décret. Après avoir demandé le 12 mai 1914 à ses inspecteurs du travail leur avis sur le projet ainsi que sur l'opinion des chambres patronales et des syndicats ouvriers, la direction du travail élabore un avant-projet de décret inspiré de la proposition de l'association et du règlement de sécurité établi depuis 1899 par le Syndicat Général de Garantie du BTP, dont l'association s'était elle-même inspirée. Après une nouvelle consultation des inspecteurs, des chambres patronales et des syndicats ouvriers un projet de décret est élaboré en juin 1924 et soumis en octobre à une commission technique tripartite constituée de représentants patronaux, ouvriers et du ministère du travail. Puis vint la consultation du « comité consultatif des arts et manufacture » en avril et mai 1925, l'adoption de quelques modifications et la signature du décret le 9 août.

Comme le note l'auteur de l'étude, l'inspiration patronale a été essentielle, à travers le règlement du SGGBTP et l'avis de ses représentants qui dominaient numériquement dans les structures ad hoc ou permanentes de concertation. La fédération CGT du bâtiment accompagne le mouvement et la direction du travail « analyse, propose, anime et synthétise. Elle se fait en quelque sorte non pas écrivain mais écrivain public. Il s'agit de sortir un texte qui fasse absolument consensus entre les trois parties (...) ; il s'agissait de sortir un décret qui ne soit pas perçu comme tel par les intéressés (avec un mélange de défiance et de crainte) mais au contraire, comme un quasi-contrat. Le but est atteint ».

(1) Cointepas M. (2000), « 1899 : les origines du décret du 8 janvier 1965 » ; in *Cahiers du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*, n°2-3 janvier, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

(2) Pour une description de l'APLT, cf Viet V. et Ruffat. M p.51 et *Cahiers* n°2-3 janvier 2000 du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

Nota : Le décret du 9 août 1925 est l'ancêtre du décret du 8 janvier 1965 qui constitue aujourd'hui l'ossature des règles de prévention sur les chantiers.

Le même processus se renouvela de 1948 à 1965 pour la mise à jour du décret du 9 août 1925 qui deviendra celui du 8 janvier 1965. Ainsi, Boisselier J. cite les 39 réunions plénières et 17 séances de groupe de travail qui mobilisèrent de mars 1960 à mai 1963 une sous commission animée par le directeur général du travail et réunissant, outre des représentants des différents ministères concernés, des employeurs et des travailleurs (Caloni P. 1971)⁹⁴.

Avec la mise en place en 1976 du Conseil supérieur de prévention des risques professionnels, ce sont les commissions spécialisées de l'instance quadripartite qui constituent le lieu de concertation.

1.4.4 LES CIRCULAIRES MINISTERIELLES

Il n'est pas possible de clore ce panorama du droit étatique sans évoquer les circulaires et notes ministérielles.

Les unes et les autres n'ont pas vocation à constituer des actes réglementaires mais seulement des prescriptions destinées aux agents de l'Etat.

Compte tenu du flou des textes, elles constituent néanmoins un élément éclairant les administrés comme les fonctionnaires sur la norme et il n'est pas rare que dans les domaines techniques, les précisions et recommandations qu'elles apportent se voient attribuer une dimension impérative par les préventeurs. A titre d'exemple, la loi prévoit pour les locaux de travail des baies vitrées à hauteur des yeux, sans précision sur leurs dimensions (L 235-2-1). La circulaire du 11 avril 1984 recommandera une surface, pour les baies, égale à 25% de celle

⁹⁴ Caloni P. (1971), « Une guerre contre le risque - La vie et l'œuvre de 1889-1970 » ed. SCHSC, Paris, p.134 et ss.

de la façade. L'inspection du travail et les CRAM prescriront aux maîtres d'ouvrage cette surface.

Les circulaires renseignent sur le sens donné aux textes en particulier, et à la prévention en général. A ce titre, nous les examinerons dans le chapitre ultérieur sur la dimension « cognitive » de la prévention des risques. Elles nous éclairent aussi sur le rôle assigné aux fonctionnaires et sur la politique publique de prévention. Ainsi, elles renseignent notamment sur les différents acteurs de la prévention, soit en relief, en les citant ou en les mettant au centre de leur objet, soit en creux, par le silence à leur égard ou d'une manière incisive lors des recours en annulation intentés par les administrés, qui leur reprochent de créer des obligations nouvelles⁹⁵. Nous les explorerons aussi dans le cadre du chapitre relatif à la politique publique.

L'opacité de l'élaboration des circulaires, associant plus ou moins les différents acteurs et les laissant dans l'ignorance de la construction des arbitrages, le nombre élevé de circulaires, laissant redouter que l'on en ignore une, les imprécisions de certaines, et enfin l'incertitude sur la valeur que les entreprises, les inspecteurs du travail ou les juges leur accorderont, font des circulaires un élément supplémentaire d'incertitude pour les entreprises comme pour les inspecteurs du travail⁹⁶.

1.5 LA SANCTION DU NON-RESPECT DES NORMES

La sanction du défaut de prévention des risques professionnels est une question décisive à plusieurs titres. En premier lieu, relevons que la prévention des risques n'échappe pas aux interrogations suscitées par la rationalité économique qui s'incarne dans le calcul coût/avantage. Et nous aurons l'occasion de voir dans les chapitres ultérieurs la prégnance des notions de performance globale ou de rentabilité des entreprises dans la justification de la prévention. Dès lors, le risque de sanction civile ou pénale est de nature à peser dans les décisions des entrepreneurs. En second lieu, relevons que l'approche dominante de la prévention est fondée sur son extériorité par rapport à l'activité déployée par les salariés et sur la prescription, ainsi que nous l'observerons dans le chapitre suivant. Aussi la sanction est-elle un gage de sa légitimité. Enfin le pouvoir de sanction constitue, pour les inspecteurs du travail un attribut essentiel de leur fonction,⁹⁷ dont atteste le fait que l'une de leurs associations professionnelles ait pris pour nom l'article du code du travail, donnant aux inspecteurs et contrôleurs le pouvoir de verbaliser.

Examinons dans un premier temps, l'extension continue de l'obligation de sécurité dont le défaut est susceptible d'être sanctionné. Puis évoquons le renforcement du potentiel coercitif et répressif à la disposition des inspecteurs du travail.

⁹⁵ C'est le cas du recours en annulation intenté avec succès par l'UIMM contre la circulaire d'application du décret du 5 février 1992 qui élargissait les droits des CHSCT lors des opérations de sous traitance.

⁹⁶ Nous évoquerons aussi plus loin l'incertitude des inspecteurs quant à la volonté d'effectivité du droit de la part du ministère qui peut être amené à leur demander par voie de circulaire de ne pas verbaliser, de reporter les délais réglementaires, etc.

⁹⁷ Gage de leur autorité (L 611-10) et de leur indépendance.

1.5.1 UNE OBLIGATION GENERALE DE SECURITE RENFORCEE PAR L'EDITION DE PRINCIPES GENERAUX DE PREVENTION

Les règles de prévention donnent lieu à discussion, en particulier lorsqu'il s'agit d'établir la responsabilité civile ou pénale des chefs d'entreprise. Aussi, la dimension normative de la prévention est-elle liée à l'interprétation qu'en font les tribunaux. Si le compromis de la loi de 1898 avait pour but de mettre un terme aux actions en recherche de responsabilité, le contentieux civil et pénal, sous l'impulsion notamment des inspecteurs du travail, ne s'est pas pour autant éteint. Et le questionnement sur l'étendue de l'obligation de sécurité des chefs d'entreprise ne s'est jamais tari.

Le manquement à une obligation particulière de sécurité ne pose pas de difficulté juridique importante. Ces obligations sont relativement bien définies par les règlements techniques du code du travail dont l'abondance permet de contourner les difficultés présentées par les imprécisions de certains textes. Ainsi, l'inspecteur du travail contournera la difficulté de réprimer une insuffisance d'éclairage naturel, difficile à quantifier, par le reproche, plus facile à établir, de défaut de baie vitrée à hauteur des yeux (R 235-2 et R 235-2-1). Le juge civil, lui aussi, s'appuiera sur le non-respect d'un règlement pour établir la faute inexcusable de l'employeur et permettre à la victime l'obtention de la majoration de la rente perçue.

La question qui se pose est davantage celle d'une obligation générale de sécurité. A savoir de celle qui ne serait pas fondée sur un règlement dont la particularité ne correspondrait pas aux circonstances dangereuses auxquelles le salarié serait soumis.

Le code pénal connaît de longue date les infractions d'atteintes involontaires à l'intégrité des personnes par imprudence. A partir de 1968, la chambre criminelle de la Cour de cassation a eu l'occasion à plusieurs reprises, dans des affaires dont les poursuites avaient pour base les dispositions du code pénal sur l'homicide par imprudence, de poser le principe d'une obligation générale de sécurité, indépendante des règlements de sécurité⁹⁸.

Mais, ces infractions ne sont caractérisées que lorsque le dommage est réalisé. Aussi même si « les sanctions concourent à la prévention »(Larger.D et Miloch.F, 1984)⁹⁹ la vertu préventive de l'obligation générale de sécurité fondée sur le code pénale est-elle amoindrie.

Le code du travail exprime lui aussi ce qui est susceptible de constituer une obligation générale de sécurité. Depuis la loi du 12 juin 1893, les employeurs sont tenus d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs. Les articles L 232-1 et L 233-1 expriment cette obligation¹⁰⁰. Et l'article L 263-2 du code du travail réprime le manquement à ces articles. La supériorité de ces dispositions sur celles du code pénal citées plus haut est qu'elles ne requièrent pas qu'un accident ou une maladie soit intervenu. Elles ont foncièrement une visée préventive.

⁹⁸ Cass.Crim 29/10/1968 et 11/06/1987. Pour autant l'obligation de « non dommage » est discutée par la doctrine. Dans un sens favorable, voir Seillan H. « l'obligation générale de sécurité », dans un sens plus réservé voir Babin M. (2002).

⁹⁹ Exposé des motifs du projet de loi relative au développement de la prévention des accidents du travail, déposé le 22 avril 1976, n°2 2209, p.5 cité par Larger.D et Miloch.F, 1984 p. 498.

¹⁰⁰ L 232-1 : « Les établissements et locaux mentionnés à l'article L 231-1 doivent être tenus dans un état constant de propreté et présenter les conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires à la santé du personnel » ; L 233-1 : « Les établissements et locaux mentionnés à l'article L 231-1 doivent être aménagés de manière à garantir la sécurité des travailleurs ».

Depuis la loi du 31 décembre 1991 cette obligation figure aussi dans le chapitre préliminaire « Principes généraux de prévention », à l'article L 230-2¹⁰¹. Certes, aucune sanction n'y est associée dans le code du travail.

En y aurait-il eu une qu'elle aurait peut être connu les mêmes déboires que celle existant à l'égard de L 232-1 et L 233-1. En effet, dès 1897, la jurisprudence a refusé de retenir ces articles – de portée trop générale - comme constitutifs d'une obligation de sécurité. Il était nécessaire¹⁰² d'avoir transgressé un décret d'application pour être fautif (Boisselier J. 2002, p137)¹⁰³. Citons Chaumette P. : « Dès le décret du 10 mars 1894 il parut évident qu'un employeur qui respectait ces mesures réglementaires techniques remplissait vis-à-vis de ses salariés, ses obligations de sécurité ; dès lors, l'amélioration de la sécurité au travail passe essentiellement par un renforcement des mesures réglementaires techniques, des contrôles de l'inspection du travail et des poursuites pénales » (Chaumette P.1990 p.725).

Dans un mouvement de renforcement des pouvoirs coercitifs de l'inspection du travail,¹⁰⁴ la loi du 6 décembre 1976 va contourner la difficulté en instituant¹⁰⁵ la possibilité pour le directeur départemental du travail de notifier à l'employeur, sur rapport de l'inspecteur ayant constaté une situation dangereuse contraire aux dispositions des articles L 232-1 et L 233-1, une mise en demeure lui prescrivant de prendre les mesures utiles pour y remédier. Ainsi, la loi de 1976 confère à ces articles la portée d'une obligation générale de sécurité. Elle est certes amoindrie par le détour¹⁰⁶ de la mise en demeure préalable du directeur départemental, et par la faiblesse de la sanction qui n'est qu'une contravention, mais elle n'en est pas moins réelle. La loi du 31 décembre 1991¹⁰⁷ a reproduit ce mécanisme à l'égard des principes généraux de prévention dont il résulterait une situation dangereuse de leur non-respect. Elle habilite alors le directeur à mettre en demeure le chef d'établissement « de prendre toutes mesures utiles pour y remédier » dont le non-respect serait pénalement sanctionné, si le décret d'application était paru !

¹⁰¹ Art L 230-2.I : « Le chef d'établissement prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs de l'établissement, y compris les travailleurs temporaires (...) il veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes (...) ».

¹⁰² C'est ce qu'expriment les « instructions générales du 19/12/1892 adressées aux inspecteurs divisionnaires » concernant l'application de la loi du 02/11/1892 qui anticipent la jurisprudence de 1897 lorsqu'elles précisent que « tant que la loi n'aura pas été complétée par les règlements et, que d'autre part certaines régions seront dépourvues d'inspecteurs départementaux, il ne serait pas possible d'assurer partout une application uniforme des prescriptions législatives nouvelles (...) ».

¹⁰³ Cette retenue de la cour de cassation ne s'est pas exercée à l'égard des obligations générales, qui peuvent figurer dans les décrets techniques, qui comportent eux aussi, en marge de leurs prescriptions détaillées des obligations générales. Il en est ainsi, par exemple dans le décret du 8 janvier 1965 relatif aux travaux de construction, de « la stabilité des installations et des engins de toute nature mis en œuvre sur les chantiers [qui] doit être assurée d'une manière efficace » (art 2 du D 8/01/1965). Cette obligation générale reconnue par la cour de cassation est contestée par les employeurs. Ainsi, Boisselier J. op.cité, critique la présence de telles prescriptions dans « ce texte[qui] n'aurait dû être qu'un document technique traitant des questions connues pour la solution desquelles on pouvait proposer des règles précises » et de déplorer que « faute de pouvoir indiquer des règles précises, l'autorité réglementaire tient au moins à trouver un responsable en cas d'accident » ; voir aussi la note 16 dans l'article de Murcier JP. (1988) « origine, contenu et avenir de l'obligation générale de sécurité » *Droit Social* juillet-août p.612.

¹⁰⁴ La loi de 1972 avait déjà correctionnalisé les infractions aux règles d'hygiène et de sécurité.

¹⁰⁵ Article L 231-4.

¹⁰⁶ Vivement critiqué par les inspecteurs du travail. Seillan H. évoque lui aussi l'ambiguïté de ce dispositif « dès lors, se pose la question de savoir si le nouveau texte n'est pas, plutôt qu'un élément de progrès social, un élément de neutralisation », in « l'obligation générale de sécurité » op.cité page 131 et 142 ; Sur l'ambivalence des mises en demeure en droit du travail, voir Seillan H. p 139-143 ; Voir aussi Chetcuti C. (2000) « la mise en demeure signe des contradictions du droit du travail » *Cahiers du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*, 2-3, janvier.

¹⁰⁷ Dispositif prévu par l'article L 230-5.

Pour résumer, sans qu'un règlement n'ait à le prévoir, l'employeur doit « prendre les mesures que les circonstances commandent » pour assurer la santé et la sécurité de son personnel. En cas d'atteinte à l'intégrité du travailleur, l'employeur est redevable d'une obligation de sécurité au titre du code pénal. En cas de simple risque, l'obligation de sécurité s'incarne dans la possibilité de créer une obligation par la voie d'une mise en demeure, dont le non-respect sera pénalement sanctionné.

Le détour par la mise en demeure révèle néanmoins une prévention exportée dans l'entreprise par l'inspecteur du travail et non pas conçue en son sein. Il sonne aussi le glas d'une lecture de l'obligation de sécurité comprise comme une obligation de « non mise en danger »¹⁰⁸.

Le tournant de la jurisprudence à l'égard de l'obligation générale de sécurité, comprise comme une obligation de « non-dommage », opérée sur le plan pénal en 1968 ne s'opère au plan civil qu'en 2002.

Saisi dans le cadre du contentieux de la faute inexcusable, la chambre sociale de la cour de cassation limitait, jusqu'en 1986 encore¹⁰⁹, l'obligation patronale à l'observation des règlements. Les arrêts rendus le 28 février 2002 au bénéfice des travailleurs victimes de l'amiante marquent un tournant en stipulant que, dès lors, que l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, l'absence d'adoption des mesures nécessaires pour le protéger constituait un manquement à l'obligation de résultat à laquelle il est tenu¹¹⁰. Nous aurons l'occasion de souligner ultérieurement à quel point cette jurisprudence, confirmée par des arrêts ultérieurs, donne à l'obligation générale d'évaluation des risques introduite en 1991 et consolidée en 2001 avec l'obligation du document unique, un caractère incontournable.

1.5.2 UN POTENTIEL COERCITIF ET REPRESSIF IMPRESSIONNANT

Le dispositif normatif de prévention s'accompagne d'un volet coercitif et répressif qui n'a cessé de se renforcer de manière contradictoire. D'un côté les agents disposent des pouvoirs nouveaux d'arrêts temporaires de chantiers, de l'autre ils sont présents dans un nombre moindre d'entreprises. D'un côté, les infractions aux règles de sécurité étaient correctionnalisées en 1972 et les peines alourdies en 1976, puis en 1994. De l'autre, les employeurs obtenaient en 1976 de subordonner leur responsabilité à la démonstration de leur faute personnelle et, en juillet 2000, le bénéfice de la loi sur les « délits non intentionnels ». Enfin, la diminution de l'action répressive des agents tend à rendre virtuel le renforcement des sanctions.

Le dispositif coercitif et répressif n'a cessé de se renforcer

Constatant le non-respect de la norme, l'Etat dispose à l'égard des entreprises d'une large palette d'outils coercitifs (contraindre à faire) et répressifs (punir) dont sont dépositaires les inspecteurs du travail et dans une moindre mesure les agents de la sécurité sociale. Les

¹⁰⁸ Le nouveau code pénal entré en vigueur le 1^{er} mars 1994 comporte le délit de mise en danger d'autrui. Mais, le délit est défini de manière restrictive, l'infraction pour être constituée requiert la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement application de la loi (circulaire du 2/06/1994 du ministre du travail). Aussi, ce délit apporte la possibilité de sanctionner le non-respect de textes du code du travail non sanctionnés par lui ou une aggravation de la peine prévue pour le non-respect des règlements du code du travail. Il ne constitue pas une obligation générale de non mise en danger.

¹⁰⁹ Cass.soc 10/12/1986 cité par Murcier.J.P, 1988.

¹¹⁰ Lire entre autres, Babin M. et Pichon N. (2002) p.828 et ss.

exigences croissantes de sécurité de la part de l'opinion publique ont suscité un renforcement des pouvoirs des inspecteurs.

Le renforcement du dispositif répressif

Les outils répressifs sont les premiers dont ont été dotés les inspecteurs du travail¹¹¹. Ainsi l'institutionnalisation des inspecteurs du travail dans les lois de 1841, 1874 et 1892 a toujours été associée à leur pouvoir de relever par procès verbal les infractions.

Le préalable à l'établissement d'un procès verbal que constitue la « mise en demeure » n'a cessé de reculer au fur et à mesure que se développait le droit du travail¹¹². Aujourd'hui la grande majorité des infractions ne sont pas soumises à la procédure de mise en demeure.

La peine encourue s'est alourdie (Robert JH., 2000)¹¹³. Les infractions au code du travail ont ainsi, été correctionnalisées par la loi du 5 juillet 1972. Pour autant, les délits ont conservé leur dimension de « délit matériel », l'intentionnalité requise pour l'établissement du délit se déduisant de la commission des faits et du fait, qu'il s'agit d'une « profession industrielle réglementée » pour employer les termes de la doctrine (Robert JH. p 956- 957).

Les peines complémentaires d'affichage et de publication sont prévues en cas de condamnations, et la récidive peut entraîner l'interdiction d'exercer (L 263-6).

Les obligations passibles d'une sanction pénale se sont élargies avec l'habilitation des inspecteurs à relever par procès verbal les infractions au code de la sécurité sociale en relation avec les obligations des employeurs en matière de santé/sécurité¹¹⁴.

En matière de sécurité du travail, les employeurs sont aussi passibles des incriminations prévues par le code pénal. Le nouveau code pénal en vigueur depuis le 1^{er} mars 1994 les a élargies¹¹⁵ et a alourdi les sanctions. Il prévoit aussi la possibilité de poursuivre d'une manière cumulative la personne physique et la personne morale. La poursuite de la personne morale permet, incidemment, d'éviter les relaxes liées aux erreurs sur l'identification de la personne physique pénalement responsable¹¹⁶. Elle permet aussi de contourner les difficultés présentées par la loi du 10 juillet 2000 dite « loi sur les délits non intentionnels »¹¹⁷.

¹¹¹ Evoquons aussi les agents de prévention des CRAM, qui sont eux aussi dépositaires d'un pouvoir punitif à travers la majoration du taux de cotisation accident du travail qu'ils peuvent soumettre au conseil d'administration de la CRAM. Cette sanction financière peut atteindre des montants très élevés.

¹¹² Nous évoquons ici non pas la mise en demeure du directeur départemental – en extension - créatrice d'obligation réglementaire pour le chef d'entreprise, mais la mise en demeure classique de l'inspecteur. Sur les mises en demeure de l'inspection du travail : le SNITMO a pris position contre l'extension de la procédure de la mise en demeure demandée par un député lors de discussions à l'Assemblée en mai 1972 du projet de loi concernant les pénalités en droit du travail. Bulletin du SNITMO n°195, juin 1972.

¹¹³ Robert JH., (2000), « La répression », in *Droit Social*, novembre page 957, note cependant, que les peines, prévues par le code du travail, à l'exception du marchandage ou du travail dissimulé, ne sont pas sévères.

¹¹⁴ Il s'agit du défaut de déclaration des accidents du travail et des infractions aux dispositions générales étendues de la sécurité sociale. Les inspecteurs ne poursuivent jamais ces infractions. Notons que, depuis que les inspecteurs ont la faculté de verbaliser le non-respect d'une disposition générale étendue, la CNAM a cessé de solliciter l'extension de ses dispositions générales.

¹¹⁵ Création du délit de risques causés à autrui, L 223-1 du code pénal.

¹¹⁶ Nouveau code pénal entré en vigueur le 1^{er} mars 1994. Ce point de vue prête à discussion tant il est vrai que les syndicats patronaux revendiquent de vieille date la substitution de la responsabilité des personnes morales à celles des personnes physiques ; cf Robert. JH, (2000) p.957. L'auteur précise que parmi les 100 premières personnes morales pénalement condamnées 19 le doivent à une condamnation pour accident du travail. Rappelons que l'incrimination des personnes morales en matière de sécurité du travail n'est possible que pour des poursuites fondées sur la base des délits d'atteinte à l'intégrité physique ou de mise en danger prévus par le code pénal et non par le code du travail.

¹¹⁷ Cette loi ne concerne pas les personnes morales. Réclamée à l'origine par les élus locaux, la loi du 10/07/2000 bénéficie aussi aux chefs d'entreprise. En effet, la loi prévoit qu'en matière de délits non intentionnels, les fautes indirectes doivent revêtir une certaine gravité pour engager la responsabilité de leur auteur physique. Dès lors, pour incriminer un chef d'entreprise sur la base du code pénal, à la suite d'un

Les pouvoirs coercitifs de l'inspection se développent avec les exigences de sécurité

Les pouvoirs coercitifs des inspecteurs du travail sont apparus plus tardivement et ne cessent de croître en même temps que l'interpellation des autorités par l'opinion publique. Ils ne sont qu'en partie partagés par les contrôleurs du travail et nécessitent parfois le détour par leur supérieur hiérarchique.

Ainsi les inspecteurs, mais pas les contrôleurs, ont la possibilité, depuis la loi du 5 juillet 1972, relative aux pénalités applicables en droit du travail, de saisir le juge des référés pour qu'il ordonne toutes mesures propres à faire cesser les risques¹¹⁸.

Ils ont aussi la possibilité depuis la même loi, par le détour de la mise en demeure du directeur départemental déjà évoquée, d'imposer toutes mesures utiles – non prévues par un règlement – pour faire cesser une situation dangereuse. Ce pouvoir a été élargi par la loi du 31 décembre 1991¹¹⁹.

Les inspecteurs ont aussi, depuis la loi précitée, la possibilité d'ordonner l'arrêt temporaire d'un chantier exposant les salariés à un risque d'ensevelissement ou de chute de hauteur et de n'autoriser sa reprise, qu'après qu'il ait été remédié à la situation dangereuse (Prévosteau P., 1998 p186)¹²⁰. P. Ramackers et L. Vilboeuf notent que la procédure d'arrêt de chantier compense la faible utilisation par les salariés de leur droit de retrait et constitue un début d'alignement de l'inspection française sur de nombreux autres systèmes étrangers (Ramackers P. et Vilboeuf L., 1997, p.96)¹²¹.

Ce pouvoir « d'arrêt de chantier » a été étendu par la loi du 28 mai 1996 aux opérations de retrait ou de confinement d'amiante accomplies en insécurité, et, par la loi du 17 janvier 2002, aux travaux exposant les salariés à une exposition réitérée et à une concentration excessive de produits cancérigènes dans l'atmosphère de travail.

La faiblesse de la mise en œuvre du pouvoir répressif et coercitif

Il n'est pas possible de clore notre exposé sans évoquer la faiblesse de la mise en œuvre effective de son pouvoir répressif et coercitif par l'inspection du travail¹²². Cette faiblesse est établie par les statistiques sur son activité¹²³ ; elle est reconnue par le ministère du travail¹²⁴. Elle est déplorée par certains magistrats qui contestent à l'inspection du travail l'opportunité des poursuites qu'elle leur dispute et par les organisations syndicales de salariés. Elle donne aussi lieu à des débats internes à l'inspection dont certains relèvent de la rhétorique. En effet nous n'avons pas observé de lien entre les positions des agents sur une posture régaliennne et le nombre de procès verbaux qu'ils établissaient.

dommage subi par un salarié, faut il établir soit sa faute directe, soit la gravité ou la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement. Cette loi ne concerne pas les incriminations prévues par le code du travail et qui sont indépendantes de la survenue d'un dommage. Dès lors les inspecteurs du travail sont peu concernés par ces dispositions.

¹¹⁸ L 263-1 ; lire à ce sujet Prévosteau P. (1998), « Conceptions et mutations de l'inspection du travail », Ministère de l'emploi et de la solidarité, p.191.

¹¹⁹ L 231-4 et L 230-5.

¹²⁰ Ce pouvoir a été étendu aux contrôleurs du travail par la loi du 31/12/1992. Il avait fait l'objet de réflexions lors de la discussion de la loi de juillet 1972.

¹²¹ Ramackers P. et Vilboeuf L., (1997), L'inspection du travail, Que sais-je ?, PUF

¹²² De la même manière les observateurs notent la faiblesse des sanctions prononcées par la sécurité sociale.

¹²³ Voir les rapports annuels sur l'activité de l'inspection du travail remis au BIT. Le nombre annuel de procès verbaux établi par les agents est passé de 9,8 en 1971 à 24,5 en 1979 pour retomber à une dizaine en 2000.

¹²⁴ Note d'accompagnement, en date du 15 mai 2002, de l'instruction technique du 28 mars 2002 relative à l'établissement des procès verbaux de l'inspection du travail.

Encadré n°I-9 : Les sanctions mises en œuvre par les inspecteurs et contrôleurs du travail en matière de santé sécurité

Année	2001	2000	1998	1995	1988
Décisions d'arrêt de chantier :	2 878	2 676	2 520	2 103	/
Référés:	101	59	15	12	48
(source : Bilan des conditions de travail)					
<p><u>La procédure de référé</u> est destinée à obtenir du juge des référés qu'il fasse cesser des travaux présentant un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un ou de plusieurs travailleurs ou qu'il ordonne l'adoption de mesures de prévention nécessitées par un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique. La lourdeur de la procédure est dissuasive pour les agents.</p>					
<p><u>La décision d'arrêt de chantier</u> a été instituée en 1992. Elle permet à l'agent de contrôle, constatant un danger grave et imminent de chute de hauteur ou d'ensevelissement, et depuis 1996 d'exposition à l'amiante lors d'une opération de retrait, d'ordonner l'arrêt du chantier. Le nombre de décisions d'arrêt de chantier par agent est, en 2001, de 2,4.</p> <p>On peut estimer en 2001 à 8,5% le nombre de chantiers visités donnant lieu à un arrêt (sur la base d'un calcul du nombre de chantiers visités établi à partir de la projection, sur le nombre d'interventions en entreprise, du ratio des observations relatives aux risques liés au BTP par rapport à l'ensemble des observations). En 1995, le pourcentage de chantier visité ayant donné lieu à un arrêt est de 13,5% (source : Bilan des conditions de travail 1996)</p>					
<p><u>La comptabilisation des procès verbaux</u> : Le ministère du travail comptabilise le nombre d'infractions relevées dans les procès verbaux (exemple : un contrôle relatif à la médecine du travail peut donner lieu à l'établissement d'un procès verbal dans lequel figurera 12 infractions, si douze salariés n'ont pas bénéficié de leur visite médicale ; un autre procès verbal relatif à un défaut de garde-corps comptera une seule infraction). Exceptionnellement le ministère décompte le nombre de procès verbaux (c'est-à-dire le nombre de procédures ou de décisions de déférer les constats devant le juge). C'est, selon nous, ce dernier décompte qui rend compte de la pratique répressive des agents. Nous pouvons, dès lors, rapprocher le nombre de procès verbaux du nombre de visites pour appréhender le degré de répression (nous considérons que chaque visite donne lieu au constat d'infractions pénalement sanctionnables).</p> <p>Notre enquête établit, pour l'année 2001, que les inspecteurs ont procédé à 155 visites par an (dont 46% centrées sur l'hygiène et la sécurité) et ont relevé chacun près de 10 procès verbaux (dont 42% en matière d'hygiène et de sécurité). Ainsi, 6,5% des visites donnent lieu à une décision répressive (5,6% pour les visites centrées sur l'hygiène et sécurité).</p> <p>Ce taux de répression est un peu plus élevé que celui que fait apparaître la comparaison, par le ministère, du nombre d'observations (infractions observées dans les entreprises) et du nombre d'infractions relevées par procès verbal, qui est en 2001 de 3% dans le champ de l'hygiène et sécurité. Ce dernier taux est d'ailleurs relativement stable dans le temps, puisque le Conseil économique et sociale observait dans le rapport sur l'inspection de 1996 que la courbe des observations suivait exactement de 1976 à 1996 celle des infractions, selon un taux de 2,5 à 3,5%.</p>					
<p><u>Les suites réservées au procès verbaux</u> :</p> <p>En 2001, 21% des jugements donnaient lieu à des relaxes (18,7% en matière de santé et de sécurité). En matière de santé – sécurité, 12% des peines consistaient en prison ferme ou avec sursis et l'affichage ou la publication était ordonné dans 18,5% des condamnations. (source rapport annuel 2001 au BIT). De 1982 à 1993 le pourcentage des condamnations au-dessous du taux minimum de l'amende prévue par le texte concernait entre 50 et 60% des condamnations de tous ordres en matière de travail et, entre 50 et 30% en matière d'hygiène et de sécurité, révélant une sévérité plus grande dans cette matière. (source : rapport du Conseil économique et social 1996). Dans son rapport de 1996, le CES observait que, selon les données du ministère de la justice, le rapport entre les condamnations pour délits et l'ensemble des plaintes, dénonciations, procès verbaux, était dix fois moindre dans le domaine spécifique du droit du travail que dans l'ensemble des domaines.</p> <p>Le taux de classement sans suite n'est pas publié. Selon les tribunaux, il peut atteindre de 10 à 90%. (cf encadré suivant).</p>					

La sanction a été considérée de tout temps, par la haute administration et par le patronat, comme un échec de la prévention, si ce n'est de l'inspection. Les pressions dans ce sens, qui se sont d'ailleurs largement amenuisées, ne suffisent pas à expliquer le faible recours aux outils répressifs et coercitifs dont les agents de l'inspection font preuve. Et, parmi les éléments d'analyse que nous apporterons ultérieurement, évoquons ici le découragement des agents, résultant du manque de suite réservé par de nombreux tribunaux aux procès verbaux de l'inspection, dont atteste le témoignage ci-après.

Encadré n°I-10 : La hantise du classement sans suite des procès verbaux

L'édition du 19 juin 2002 du journal Midi Libre titre : « La justice locale ignore-t-elle le droit pénal du travail ? Un rapport confidentiel d'un inspecteur du travail accable les magistrats montpelliérains ».

Rapportons la citation que fait le journal du rapport, initialement adressé par l'inspecteur à sa hiérarchie :
« Pour la cinquième fois en sept ans, un accident mortel du travail fait l'objet d'un classement sans suite ou relève de la prescription des faits, les dossiers n'ayant jamais été traités malgré de multiples relances. Ces cinq accidents mortels se sont déroulés dans le BTP. Dans les cinq cas, les infractions au code du travail étaient incontestables et les délits d'homicides involontaires ne pouvaient qu'être systématiques retenus (...). Je vous rappelle que je vous ai adressé plusieurs rapports sur l'absence de suite à nos procédures et que notre administration est intervenue à plusieurs reprises sans résultat. En particulier en 1998, je notais que pour un agent, sur soixante sept procès verbaux transmis au parquet en quatre ans, seuls trois avaient fait l'objet d'un jugement. »

2 LE DISPOSITIF NORMATIF PRIVE

La prévention des risques se concrétise aussi dans des règles qui, sans émaner de la puissance publique, contribuent à encadrer l'action des acteurs de la prévention.
Distinguons les normes produites unilatéralement par les acteurs de l'entreprise, de celles résultant d'une coopération des différentes parties.

2.1 UNE PRODUCTION UNILATERALE DES EMPLOYEURS

Distinguons les règles produites hors de l'entreprise de celles internes.

2.1.1 LES REGLEMENTS D'ASSURANCE ET DES GROUPEMENTS PATRONAUX :

Motivés par un courant humaniste et par une stratégie patronale consistant à prendre de vitesse le législateur pour préserver leur autonomie d'action (Viet V. et Ruffat M.1994), les chefs d'entreprise vont, de la fin du 19^{ème} siècle aux années 1920, multiplier les associations patronales de prévention en lien plus ou moins étroit avec les syndicats patronaux. Sous la pression de la loi de 1898, apparaîtront aussi les syndicats de garantie destinés à assurer leurs adhérents à l'égard du risque professionnel. Le plus célèbre, déjà cité plus haut, est le Syndicat général de garantie des chambres syndicales du bâtiment et des travaux publics dont le « service prévention » avait élaboré un « règlement de prévention » (Caloni P. 1952)¹²⁵ qui

¹²⁵ Dans la continuité des statuts de 1859 de la Société mutuelle d'assurances des chambres syndicales du BTP qui prévoyait que « l'Assemblée générale est chargée de : (...) Art.52. Règlements préventifs des accidents et sinistres : le droit de formuler des prescriptions préventives contre les accidents ou les sinistres est exercé par l'Assemblée générale, sur la proposition du conseil d'administration (...) » en annexe de Caloni P.(1952), *Echec au risque*, ed. SEFI, Paris, p.164 ; Voir aussi l'étude de Cointepas M. (2001).

devait plus tard inspirer directement le décret du 9 août 1925. Mais, l'action de ces services de prévention s'est davantage développée vers la propagande (AINF, 1949)¹²⁶ en faveur de la sécurité et des règles existantes, ainsi que vers une assistance à l'organisation de la prévention interne aux entreprises¹²⁷.

L'importante production réglementaire par le ministère du travail, la prise de relais par la Sécurité sociale des activités des caisses d'assurances, et le développement d'une normalisation internationale sonnent la fin de cette réglementation professionnelle¹²⁸.

Le développement de la sous-traitance à partir des années 70 va amener des groupements d'employeurs à édicter des règles de sécurité s'imposant à leurs sous-traitants. Ainsi, dans la région de Bordeaux et dans celle de Marseille, mais ailleurs aussi, des employeurs de la sidérurgie et de la chimie ont mis en place des groupements interentreprises de sécurité. Le GIES qui regroupe les entreprises de la zone de Fos, près de Marseille, a établi des règles d'admission et de formation à la sécurité des salariés amenés à pénétrer sur les sites de ses adhérents. Qualifiées par certains¹²⁹ de « paravents juridiques en cas d'accident », ces règles ont été mises en place par les donneurs d'ordres pour faire face à leurs obligations réglementaires et aux effets pervers d'une sous-traitance externalisant les risques¹³⁰.

A notre connaissance, aucune étude des effets de ces règlements n'a été entreprise.

Mais les industriels de la chimie sont soumis à de fortes pressions depuis les accidents médiatisés de Bhopal, Seveso et AZF. Aussi cherchent-ils à légitimer ces règles de prévention. Il est significatif que l'accord sur l'amélioration des conditions de travail, d'hygiène et de sécurité conclu le 10 juillet 2002 par les partenaires sociaux des industries chimiques, à l'exception de la CGT, prévoit que « l'entreprise utilisatrice fera connaître à l'entreprise extérieure, le cas échéant, les recommandations de la profession sur le contenu des formations et sur les organismes susceptibles de les dispenser ».¹³¹

Nous avons vu comment les règles publiques pouvaient être construites en interaction avec les acteurs privés. Il en est de même des règles privées. Nous verrons dans le chapitre sur la politique publique comment l'Etat¹³², à travers la production de « chartes » conclues avec les syndicats professionnels ou avec des groupements d'entreprises (Supiot A., 1992)¹³³, essaie d'impulser une mobilisation des acteurs privées autour de l'édiction co-produite d'une réglementation privée.

¹²⁶ Selon les termes mêmes de l'Association des industriels du nord de la France (AINF), ou de l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM), 1949, in *Travail et Sécurité*, avril, p.41 et 51.

¹²⁷ Voir les articles de l'APAVE, l'AINF, l'UIMM, l'UIC dans le numéro de janvier-avril 1949 de la revue *Travail et Sécurité* sur le thème de « un demi-siècle de prévention en France ».

¹²⁸ A l'exception des règles de prévention des incendies élaborées par l'Assemblée plénière des sociétés d'assurance dommage (APSAD) et dont la promotion est assurée par le Comité national de prévention et de protection (CNPP), qui émane de l'APSAD.

¹²⁹ Pereira V., Remoiville A., Trinquet P. (1999) « Sous-traitance sur sites industriels : évaluation des risques professionnels » rapport établi par l'APRITet l'ARESI-BTP pour la DRTEFP PACA, avril 1999.

¹³⁰ « Le recours à des entreprises extérieures (...) ne doit pas conduire à « l'externalisation » du risque » art.5 de l'accord du 10/07/2002 conclu dans l'industrie chimique.

¹³¹ Article 7 III de l'accord du 10/07/2002, souligné par nous.

¹³² L'Institution de prévention de la Sécurité sociale opère de même, et l'O.I.T a repris cette approche.

¹³³ Au sujet de ces « chartes » lire Supiot A. (1992), « La réglementation patronale de l'entreprise », *Droit Social* mars 1992, p.222.

2.1.2 LES REGLEMENTS INTERIEURS

L'entreprise n'est pas seulement assujettie à des normes externes. Le chef d'entreprise doit établir ses propres normes internes : le règlement intérieur¹³⁴. Dans le but d'éviter que ne soient imposées aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir, ni proportionnées au but recherché, la loi du 4 août 1982 a réformé le dispositif. Depuis,

« le règlement intérieur est un document écrit par lequel l'employeur fixe exclusivement : - les mesures d'application de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité dans l'entreprise ou l'établissement et notamment les instructions (...) adaptées à la nature des tâches à accomplir (...); - les conditions dans lesquelles les salariés peuvent être appelés à participer à la demande de l'employeur au rétablissement de conditions de travail protectrices de la sécurité et de la santé des salariés, dès lors qu'elles apparaissent compromises ; - les règles générales et permanentes relatives à la discipline (...) et les dispositions relatives aux droits de la défense des salariés (...) », et

« Le règlement intérieur ne peut contenir de clause contraire aux lois et règlements, ainsi qu'aux dispositions des conventions et accords collectifs de travail (...) »¹³⁵.

Ainsi, l'obligation d'élaboration par le chef d'entreprise – après consultation de sa représentation du personnel lorsqu'elle existe - d'un règlement intérieur établit bien la coexistence de deux ordres juridiques, l'un externe, pour l'essentiel d'origine étatique compte tenu de la vacuité des accords collectifs dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, et l'autre interne.

Si la hiérarchie des normes privilégie la loi et les accords collectifs, il n'en demeure pas moins que les limites intrinsèques de la réglementation publique, et la faiblesse de la production conventionnelle, laissent un espace immense pour l'édiction d'un prescrit interne. Mais, celui-ci n'emprunte pas la voie du règlement intérieur. Dans les faits, les règlements intérieurs ne déterminent pas de règles internes spécifiques dans le domaine de l'hygiène et la sécurité (Le Goff J., 2001)¹³⁶. Et, les inquiétudes exprimées par Meyer F. et Kessler F. (1992) soulignant le regain potentiel d'importance du règlement intérieur lié aux dispositions légales sur l'exercice du droit de retrait (L 231-10), sur l'obligation de signaler des défauts de sécurité (L 231-8), sur l'obligation de prendre soin de sa santé (L 230-3), ne se sont pas concrétisées dans le contentieux.

En tout état de cause, le pouvoir de contrôle des règlements intérieurs attribué aux inspecteurs atteste de la liberté surveillée de ces normes internes.

La régulation unilatérale des employeurs n'appelle-t-elle pas de la part des travailleurs la détermination de règles autonomes ?

C'est l'occasion de faire état des travaux novateurs de Faverges C., Cru D., Dejours C. qui ont mis à jour les règles informelles de sécurité ou les savoir-faire de prudence, élaborées par les collectifs de travailleurs. Dénuées de toute portée juridique, ces règles expliquent pourquoi il n'y a pas plus d'accidents du travail lorsque les conditions sociales et organisationnelles sont réunies pour leur construction par le collectif de travailleurs. Ces travaux ont participé au renouvellement de l'approche du risque sur laquelle nous revenons dans le chapitre suivant.

¹³⁴ Une loi du 5/02/1932 imposa la publicité du règlement intérieur, et les ordonnances du 24 mai et du 2 novembre 1945 rendirent obligatoire le règlement intérieur dans les entreprises de plus de 20 salariés.

¹³⁵ L 122-34 et 35 du code du travail ; cette obligation ne concerne que les entreprises de plus de 20 salariés.

¹³⁶ Le Goff J. (2001), *Droit du travail et société* T.1, Presses universitaires de Rennes, p.411.

2.2 UNE PRODUCTION PARTAGEE

La production normative privée la plus visible est celle produite par des acteurs collectifs institutionnels.

Il en est ainsi des partenaires sociaux dans le cadre de la négociation collective ou dans celui de l'institution de prévention de la sécurité sociale. Nous verrons aussi comment sous l'hospice de l'AFNOR, du CEN ou de l'ISO, des normes de caractère privé sont élaborées par un ensemble disparate d'acteurs.

2.2.1 LA NEGOCIATION COLLECTIVE

La vocation traditionnelle des accords collectifs, établie par la loi, est de créer des droits en faveur des salariés, en se gardant de retrancher ce que le législateur a institué¹³⁷ :

« La convention et l'accord collectif de travail peuvent comporter des dispositions plus favorables aux salariés que celles des lois et règlements en vigueur. Ils ne peuvent déroger aux dispositions d'ordre public de ces lois et règlements » (article L 132-4).

Il s'agit de « la bonne vieille notion d'ordre public social : la loi était un minimum que l'accord collectif pouvait toujours améliorer » (Waquet P. 1999)¹³⁸.

Mais les accords collectifs peuvent aussi inspirer la production de lois et de règlements¹³⁹ ou leur modification¹⁴⁰. Et les lois pourront en retour leur déléguer les modalités d'application de certaines de leurs dispositions. La fonction de la négociation collective n'est donc plus seulement l'amélioration de règles minimales. La mise en place d'accords dérogatoires, sur laquelle nous reviendrons plus bas, conforte cette remise en cause.

Dès lors, se pose avec une vigueur renforcée la question de la place des conventions dans la hiérarchie des normes et du contrôle social sur les accords. Nous verrons ci-dessous que le cadre légal de la négociation collective est une construction sociale mettant au prise acteurs publics et privés, que ce cadre est chargé d'incertitude et en pleine re-hiérarchisation. Nous verrons enfin, la faiblesse d'ensemble de la négociation collective dans le champ qui nous préoccupe.

Bref historique du cadre légal de la négociation collective

Patrons et travailleurs n'ont pas attendu la loi du 25 mars 1919 donnant un statut juridique aux conventions collectives de travail pour conclure des accords qui apparurent avant la légalisation des syndicats en 1884. Le législateur lui-même, avec la loi du 11 juin 1917 sur la semaine anglaise¹⁴¹ pour les ouvrières, déclarait dans son article 1^{er} : « Le repos du samedi après-midi est assuré aux ouvrières de tout âge dans les conditions déterminées par des décrets qui se référeront, dans le cas où il en existerait, aux accords intervenus entre les syndicats patronaux et ouvriers de la profession et de la région ». Ainsi, avant même d'avoir

¹³⁷ Nous en avons vu plus haut un exemple avec la création du représentant syndical au CHS dans les entreprises de 300 salariés et plus dans l'accord de 1975

¹³⁸ « Quelques aspects nouveaux du droit des conventions et accords collectifs » Waquet P. (1999), « Journée d'études 29-30 septembre », in *Chambre sociale de la cour de cassation*-Association française de droit du travail Ecole nationale de la magistrature-Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle.

¹³⁹ Nous l'avons vu en ce qui concerne la création des délégués du personnel, la formation obligatoire des membres de CHS, le droit pour le CHSCT de recourir à un expert, etc.

¹⁴⁰ C'est le cas de l'accord du 13 septembre 2000 qui attribue à l'ANACT et aux ARACT un rôle renforcé que la loi du 17 janvier 2002 consacrera.

¹⁴¹ Travail cinq jours et demi par semaine, du lundi au samedi midi.

une stabilité assurée par la loi, l'accord, comme le souligne J-M. Verdier et P. Langlois (1972) est amené à jouer le rôle de décret d'application.

Si de nombreuses conventions sont signées en 1919 et 1920, portant principalement sur les salaires et la journée de 8 heures, dans les branches d'activités où les syndicats étaient puissants et organisés, la conclusion d'accords se tarit avec la crise, et l'hostilité du patronat et de la CGT U aux conventions. Le Front Populaire aboutit au vote d'une nouvelle loi, le 24 juin 1936, renforçant l'autorité des conventions. A la veille de la seconde guerre mondiale, six cents conventions avaient fait l'objet d'un arrêté d'extension, et 16 conventions avaient une portée nationale (Barrau P. et Hordern F. 1999).

Après l'échec de la loi du 23 décembre 1946, soutenue par la CGT, qui « marque le point extrême d'une conception réglementaire de la convention collective » (Barrau P. et Hordern F. 1999, p52)¹⁴², la loi du 11 février 1950 relative aux « conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs du travail »¹⁴³ va structurer le cadre normatif contemporain de la négociation collective, qui implique les inspecteurs du travail dont une dizaine assurent la présidence de commissions mixtes paritaires.

L'édiction de normes d'origines privées est soumise à des règles publiques¹⁴⁴

Aujourd'hui, la constitution et la loi garantissent le droit à la négociation collective. Ainsi, l'article 8 du préambule de la Constitution stipule que « tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective de ses conditions de travail, ainsi qu'à la gestion des entreprises ». Et, le code du travail affirme « le droit des salariés à la négociation collective de l'ensemble de leurs conditions d'emploi et de travail et de leurs garanties sociales »¹⁴⁵. La négociation collective a le caractère d'une liberté publique, le législateur ne peut la supprimer, mais il peut la limiter pour la concilier avec d'autres principes ou droits à valeur constitutionnelle ; ainsi la détermination des conditions d'exercice du droit à la négociation collective, relève de la compétence du législateur.

Pour autant, les partenaires sociaux, isolément ou collectivement, peuvent faire pression sur l'Etat pour une nouvelle définition du droit de la négociation collective.

C'est dans ce cadre qu'il faut apprécier, sous la pression patronale de la « refondation sociale », la « position commune du 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective » adoptée par les partenaires sociaux¹⁴⁶, dont le but est de clarifier et de mieux articuler leur rôle et celui de l'Etat en matière de création de droit.

L'Etat ne fait pas que déterminer le cadre légal de la négociation collective. Il en influence directement le contenu par différents procédés. Un premier réside dans la fixation par la loi, de clauses devant obligatoirement figurer dans les accords dont les parties souhaitent

¹⁴² La conclusion d'une convention nationale de branche agréée par le ministre était un préalable à la conclusion d'accords d'entreprise. En mars 1949, cinq conventions nationales seulement avaient fait l'objet d'un agreement ministériel.

¹⁴³ Nous ne rendons pas compte de la législation relative aux conflits collectifs, à la conciliation et à l'arbitrage. Notons que peu de conflits portent sur des questions de santé et de sécurité et que les inspecteurs interviennent fréquemment dans les conflits à titre de médiateur.

¹⁴⁴ Nous reprenons ici et dans le paragraphe qui suit des éléments issus d'un document de travail sur « les relations entre les normes juridiques et la négociation collective - état actuel de la situation juridique et questions » préparé pour le « Forum parlementaire sur la dialogue social » Liaisons Sociales quotidien n°174 du 1/08/2001

¹⁴⁵ art. L 131-1

¹⁴⁶ Medef, CGPME, UPA, FO,CFDT,CFTC,CFE-CGC .Voir Liaisons Sociales quotidien n°174 du 01/08/2001. Voir aussi les suites données par le gouvernement avec le document de travail que Fillon.F leur a remis le 27 janvier 2003 (Liaisons sociales quotidien n°11/2003 du 6/02/2003).

l'extension par l'Etat¹⁴⁷. Un second réside dans la liberté que l'Etat conserve de ne pas procéder aux modifications de la loi que les conventions peuvent appeler de leur vœux. Un troisième consiste à menacer de légiférer si les partenaires sociaux ne concluent pas dans le sens voulu par le ministre, c'est le cas examiné plus haut concernant la médecine du travail¹⁴⁸. Une variante consiste aussi pour le législateur à instituer une obligation dont les modalités de réalisation sont explicitement destinées à être précisées par voie de convention ou « à défaut par un décret en conseil d'Etat »¹⁴⁹, cette dernière possibilité anticipant – si ce n'est encourageant – la faiblesse de la négociation collective.

La remise en cause du principe de faveur et la nouvelle hiérarchie des normes

Qu'est-on en droit d'attendre d'une convention ? Quelle est la hiérarchie des normes entre la loi et la convention ?

La réponse à ces deux questions était relativement claire jusqu'à 1982 : « la convention et l'accord collectif de travail peuvent comporter des dispositions plus favorables aux salariés que celles des lois et règlements en vigueur. Ils ne peuvent déroger aux dispositions d'ordre public de ces lois et règlements »¹⁵⁰. Et le même principe s'applique entre deux conventions. C'est depuis l'ordonnance du 16 janvier 1982¹⁵¹, et d'abord dans le champ de la durée du travail, que la loi prévoit la possibilité de déroger aux règles par voie d'accords. Dès lors, la notion de « principe de faveur » vole en éclat. En effet, ces « accords dérogatoires » remettent en cause certains « acquis » en l'échange de « contre parties », évidemment contestées par les non-signataires de l'accord !

Il rentre donc dans la logique de ces « accords dérogatoires » que les partenaires sociaux concluent entre eux, cette fois-ci, de leur propre initiative, des conventions constituées de dispositions, pour les unes ajoutant à la loi et, pour les autres y retranchant. Dès lors, l'apparition de clause « d'autodestruction » (Adam G., 2001)¹⁵² subordonnant la validité de l'accord à l'adoption par le législateur des modifications réglementaires nécessitées par le « donnant - donnant » est, par delà leur brutalité, logique (Adam G., 2001).

Dans notre domaine, c'est en matière de médecine du travail que cette logique a trouvé à s'exprimer : une première fois, sans succès¹⁵³, sous la plume du législateur, qui en 1988 a offert la possibilité d'espacer les visites médicales annuelles du travail, dès lors qu'un accord d'entreprise augmentait le temps que le médecin du travail consacrait à sa mission en milieu de travail. La seconde fois est à l'initiative des partenaires sociaux et se combine avec une

¹⁴⁷ C'est ainsi que la loi du 23 décembre 1982 relative au CHSCT a fixé comme condition à l'extension des conventions collectives le fait de prévoir une clause sur les modalités de formation des membres de CHSCT.

¹⁴⁸ Voir aussi l'article du journal *Le Monde* du 16/03/2000 : « Mme Aubry fixe un cadre à la refondation sociale souhaitée par le patronat ».

¹⁴⁹ C'est le cas dans la loi sur la maîtrise des risques technologiques du 31 juillet 2003 qui prévoit que les modalités d'élargissement des CHSCT aux représentants des entreprises extérieures sont déterminés par voie d'accord ou à défaut par décret. (cf article 13 de la loi complétant l'article L 236-1 du code du travail). C'est aussi le cas des modalités de la formation légale des représentants du personnel au CHSCT instituée par la loi du 31 décembre 1991 cf article L 236-10 du code du travail.

¹⁵⁰ Art. L 132-4 ; la hiérarchie entre conventions est elle aussi régie par ce « principe de faveur » : la convention d'un rang inférieur (ex. l'entreprise) ne pouvant être « moins favorable » à celles d'un rang supérieur (ex. la branche) cf L 132-13 et L 132-23.

¹⁵¹ Plus exactement depuis une ordonnance du 23/09/1967 restée sans effet ; cf Kehrig. (1999), conclusions sous Soc.29 juin 1999, *Droit Social* p.767 rappelé par Waquet P. (1999)

¹⁵² Selon le terme employé par Adam G. (2001) au sujet de l'accord sur le PARE le 14 juin 2000 « la refondation sociale aux prises avec le réel », in *Droit Social*, janvier, 2001 p.5.

¹⁵³ Un nombre infime d'accord ont été conclu en application du décret du 28/12/1988.

clause « d'autodestruction »¹⁵⁴. En effet, les dispositions de l'accord du 13 septembre 2000 relatives à la suppression, dans certains cas, de la visite médicale annuelle auprès d'un médecin du travail, ne peuvent rentrer en application sans une modification du règlement à laquelle les signataires de l'accord subordonnent la validité de la totalité de la convention dont d'autres clauses ajoutent à la loi.

L'introduction des accords dérogatoires remettant en cause le périmètre de « l'ordre public absolu », la remise en cause du principe de faveur, la conclusion d'accords appelant des modifications législatives qui s'échelonneront dans le temps, concourent à une plus grande complexité et incertitude de la norme sur un fond de retrait de la loi impérative et de renforcement du rôle des partenaires sociaux. Les agents de l'Etat que sont les inspecteurs ne peuvent qu'en être déstabilisés. Et leur trouble sera d'autant plus grand, qu'ils seront fortement attachés à une conception régalienne de l'Etat et de leur rôle.

Citons le syndicat CGT de l'inspection du travail s'exprimant à l'occasion du discours du Premier ministre du 28 février 2003 sur la décentralisation :

« En effet, dans la logique de l'Europe de Maastricht, seule les fonctions "régaliennes" de l'Etat (Armée, Police, Justice...et encore !) sont appelées à être maintenues en son sein : les missions d'inspection du travail en relèvent-elles ? Rien n'est moins sûr : en effet, la refondation sociale appelée de ses vœux par le MEDEF et appuyée par le Gouvernement Raffarin, qui a pour objectif de remplacer la norme législative ou réglementaire par la norme contractualisée, entraîne de facto, un affaiblissement des missions de l'inspection du travail. » Informations affaires sociales CGT 28/03/2003.

La faiblesse de la négociation collective sur les conditions de travail

L'ensemble des commentateurs en atteste, « la prévention s'est fort peu développée en France par le biais des conventions collectives, en raison du faible intérêt porté aux questions d'hygiène et de sécurité et d'un déficit récurrent des relations sociales et professionnelles »(Viet V., Ruffat M. 1999).

Et selon H. Seillan : « S'il est cependant vrai que la négociation collective existe aujourd'hui en France, elle n'a toutefois jamais sérieusement porté sur les questions de santé-sécurité au travail. C'est le schéma réglementaire évoqués plus haut qui a gouverné la pensée des syndicats qui en appelaient régulièrement à l'Etat. Ainsi, s'est installée la pratique de la concertation, qu'il ne faut pas confondre avec celle de la négociation, qui a notamment conduit à son institutionnalisation, avec la création en 1976 du Conseil supérieur des risques professionnels. Mais la concertation ne conduit pas au contrat mais au règlement » (Seillan H., 2002a)¹⁵⁵.

Les accords interprofessionnels intervenant dans le champ de la prévention des risques se comptent sur les doigts d'une main : l'accord du 17 mars 1975 sur l'amélioration des conditions de travail, ses avenants du 16 octobre 1984 et du 20 octobre 1989 (Viet V. et Ruffat M.1999)¹⁵⁶ et celui du 13 septembre 2000.

Les jugements sont sévères sur le premier accord interprofessionnel et ses avenants auxquels il est reproché de n'avoir véritablement introduit, ni droit nouveau ni dynamique

¹⁵⁴ « Les dispositions du présent accord forment un tout équilibré, cohérent et indissociable, la mise en œuvre de chacune de ses dispositions en l'état étant entièrement liée à la mise en œuvre des autres dispositions. Les partenaires sociaux demandent au gouvernement de valider le présent accord, et de transposer au plan législatif ou réglementaire les dispositions nécessitant une modification des textes en vigueur. Ils souhaitent en conséquence être pleinement associés à l'élaboration de l'ordonnance et des textes d'application. En l'absence de validation, le présent accord sera considéré comme nul de plein droit » Article 7 de l'accord du 13/09/2000

¹⁵⁵ Seillan H. (2002a), « Négociation et action réglementaire », in *revue Préventique-sécurité* n°61 janvier-février.

¹⁵⁶ Selon Viet V. et Ruffat M.(1999), 4 branches d'activités seulement concluront des accords en référence à celui du 17 mars 1975 relancé par l'accord du 20/10/1989 : l'industrie de la chaussure (1989), l'industrie chimique (1990), la production et la transformation du papier carton (1990) et la chimie (1992);

conventionnelle¹⁵⁷. Nous avons montré qu'en ce qui concerne les droits créés pour le CHSCT, le jugement doit être nuancé. Ces accords ont annoncé des modifications législatives intervenues ultérieurement.

La concrétisation par les partenaires sociaux de leur accord de septembre 2000 n'est pas encore effective et les adaptations réglementaires qui en résultent sont encore mineures. Pour autant cet accord est riche d'enseignements, dont nous avons entrevu certains, et que nous traiterons plus largement dans les chapitres ultérieurs.

Les accords de branche portant sur les questions de santé et de sécurité ne sont pas beaucoup plus nombreux¹⁵⁸, mais leur nombre s'est accru à la suite du dernier accord interprofessionnel. En revanche, les accords traitant des déplacements, du travail de nuit, des heures supplémentaires, des repos et astreintes dans le cadre de l'aménagement du temps de travail, sont nombreux. Or, ces conditions d'exécution du contrat de travail constituent autant de facteurs de risque d'atteinte à la santé ou à la sécurité.¹⁵⁹ Et si d'aucuns considèrent que la « santé n'est ni à vendre ni à négocier »¹⁶⁰, force est de constater que, à côté de limitations dont ces formes de travail font l'objet de la part de la loi et des accords, l'une et l'autre traitent le plus souvent ces facteurs de risques par l'octroi de compensations financières¹⁶¹. Ainsi, est illustrée la tension dans laquelle sont prises les conditions de travail entre enjeux économiques et enjeux de préservation de la santé des salariés.

Au niveau des entreprises, les questions relatives à l'hygiène et à la sécurité donnent lieu à peu d'accords collectifs. Et, nous n'avons pas pu établir en quoi les accords conclus dans les grands groupes industriels ou commerciaux avaient un effet d'entraînement sur la négociation d'ensemble ou sur la réglementation.

Ainsi, « les conditions de travail », qui sont d'une acception plus large que l'hygiène et la sécurité, ne sont présentes que dans moins de deux pour cent des accords conclus chaque année depuis six ans, suscitant chez la CFDT la proposition d'une « obligation de négocier sur les conditions de travail » (Peulet JP. 2000)¹⁶².

¹⁵⁷ Viet V. et Ruffat M. (1999), p 206 ; Marimbert.J, Directeur des relations de travail, au 26ème congrès national de médecine du travail – 9 juin 2000 : « il n'y avait pas eu de véritable négociation sur les conditions de travail depuis 1975, si l'on considère que l'accord de 1989 était simplement un "accord de méthode" » ; Voir aussi Krynen B.(1980) :, p.527.

¹⁵⁸ Citons dans la grande distribution alimentaire l'accord du 10/04/03, dans la métallurgie l'accord du 26/02/03, dans les industries chimiques les accords du 10/07/2002, 20/05/1992, 26/03/1976, dans le travail temporaire l'accord du 26/09/02, dans les banques l'accord du 28/07/1983 sur la formation à la sécurité.

¹⁵⁹ Le Monde 13 juin 2000 : Les médecins du travail s'invitent aux discussions sur les 35 heures.

¹⁶⁰ Slogan syndical.

¹⁶¹ Evoquons aussi l'article L 133-5 du code du travail qui prévoit que pour être susceptible d'être étendue une convention de branche doit comporter des éléments relatifs aux « majorations pour travaux pénibles, physiquement ou nerveusement, dangereux, insalubres »

¹⁶² Peulet JP. (2000), «Le point de vue de la CFDT », in *La prévention des risques professionnels – Les positions des partenaires sociaux*, ANACT, mars 2000.

Encadré n°I-11 La faiblesse du thème des conditions de travail dans la négociation collective

Nombre d'accords d'entreprise ou avenants, comportant des clauses sur les conditions de travail, déposés suivant la procédure du dépôt légal obligatoire des accords en DDTEFP et part de ces accords ou avenants, dans le total des accords déposés. (source : base des accords d'entreprise, MES-DARES)

1996		1997		1998		1999(provisoire		2000		2001 (provisoire)	
Nb	%	nb	%	nb	%	Nb	%	nb	%	Nb	%
200	2,2	234	2,0	269	2,0	323	1,0	514	1,4	364	1,4

Il est significatif que le Bilan annuel de la négociation collective (2002) publié par le ministère du travail (la Documentation française) n'inventorie pas parmi les thèmes de la négociation en 2002 la question de conditions de travail. Le Bilan nous livre des informations sur les thèmes négociés en commissions mixtes paritaires. Près de 80 branches sont concernées, pour lesquelles les négociations interviennent sous la présidence d'un représentant du ministère du travail (en 2002, onze inspecteurs du travail présidaient un commission mixte de négociation). La "santé au travail" y a constitué 6,5% des thèmes de négociation.

Relevons que le ministère du travail qui avait fixé, en 2000, 2001 et 2002, parmi les actions prioritaires de l'inspection du travail l'encouragement, tardif, à la prise en compte des conditions de travail dans les accords sur la réduction du temps de travail n'a pas restitué aux services de l'inspection le « nombre d'accord d'entreprise sur la RTT conclu comportant des clauses relatives à la sécurité et aux conditions de travail » qu'il leur demandait de lui faire connaître. (annexe II de la circulaire annuelle du 14 février 2002).

Cette faiblesse de la négociation collective au niveau de l'entreprise sur les questions de santé et de sécurité ne nous paraît pas seulement imputable à une faiblesse du syndicalisme d'entreprise. Un parallèle semble devoir s'imposer avec la pauvreté des règlements intérieurs dans cette matière. L'une et l'autre n'attestent-elles pas tant de la relégation en second rang des questions de santé/sécurité que de la difficulté à formaliser des règles propres à l'activité concrète d'une petite communauté ?

La faiblesse de la négociation collective dans le champ de la prévention des risques professionnels est de nature à rendre plus virtuelle que réelle une recomposition de l'ordre normatif de la prévention. Mais rappelons que la mission généraliste des inspecteurs du travail les confronte aux évolutions du droit dans d'autres champs que celui de la prévention, en particulier la durée du travail. Le développement des « accords dérogatoires » dans ce domaine a nourri la circonspection, voire l'hostilité, des inspecteurs à l'encontre de la négociation collective. Dès lors, leur sensibilité à l'égard des évolutions du cadre normatif de la prévention des risques est-elle aiguisée.

Nous verrons plus loin que l'Europe, à défaut d'être féconde en accords collectifs, a été une source d'impulsion du débat sur la nouvelle hiérarchie des normes.

2.2.2 LES DISPOSITIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS DES CAISSES REGIONALES D'ASSURANCE MALADIE (CRAM)

En créant la Sécurité sociale, le législateur par la même occasion a créé un second ordre de prévention réglementaire. En effet, la loi du 30 octobre 1946 a donné aux organismes de Sécurité sociale le pouvoir d'inviter, par voie de règlements appelés dispositions générales, l'ensemble des employeurs exerçant une même activité, à se soumettre à certaines mesures de prévention. Ces dispositions doivent être soumises à l'instance paritaire, qu'est le comité

technique régional (CTR)¹⁶³ compétent et, être homologuées par le directeur régional du travail.

La Caisse nationale, sur l'initiative d'un comité technique national (CTN), lui aussi paritaire, peut demander au ministre chargé de la sécurité sociale d'étendre, par arrêté ces « dispositions générales » à l'ensemble du territoire.

Trente huit dispositions générales sont ainsi devenues de 1953 à 1985, des textes réglementaires. Dans le cadre du renforcement des mesures coercitives et répressives prévu par la loi du 6 décembre 1976, les inspecteurs du travail ont été habilités à relever par procès verbal, le non-respect des dispositions générales étendues postérieurement au 31 décembre 1978¹⁶⁴. Depuis, seules six dispositions générales ont fait l'objet d'une demande d'extension, et le mouvement s'est tari en 1985¹⁶⁵. Pour V. Viet « l'extinction des dispositions générales signifiait du même coup la mise en veilleuse des CTN et CTR qui ne pouvaient plus émettre des avis sur des recommandations dépourvues de valeur juridique » (Viet V. et Ruffat M. 1999, p190).

Dès lors, poursuit Viet, « s'épuisait ainsi une force de proposition, pourvue d'un personnel très nombreux (entre deux à trois mille personnes) et qui avait été conçue dans le but d'associer plus étroitement les employeurs et salariés à la gestion du risque professionnel en tenant compte des évolutions de la technologie et des comportements sociaux ».

Les caisses peuvent aussi adopter des « recommandations » qui sont dépourvues de valeur réglementaire. Elles constituent néanmoins des mesures de prévention adaptées à un secteur donné dont les caisses ont la faculté d'impulser le respect en jouant leur rôle de conseil ou de contrôle auprès des entreprises. Et les tribunaux sont susceptibles de les invoquer au titre des règles de prudence. Au cours des seules années 2000 et 2001, les comités techniques nationaux (ramenés en 2001 de 16 à 9) et régionaux (16 en métropole), ont ainsi adopté 21 recommandations. Ils en ont abrogé autant, devenues obsolètes.

Cette production de la sécurité sociale se prévaut d'un pragmatisme dont seraient dénués les règlements de l'Etat¹⁶⁶. Mais, nous ne disposons pas d'élément permettant d'atténuer les critiques exprimées en 1985 à l'égard de la production des CTN/CTR :

« un résultat faible au plan des dispositions générales en regard de l'importance des moyens mis en œuvre ; la lenteur apportée à l'élaboration de ces textes (entre 2 et 7 ans) ; une très grande dispersion des approches allant du particulier au général ; une absence d'évaluation et d'appréciation des effets en retour sur les entreprises et leurs salariés ; une lourdeur de fonctionnement » (Viet V. et Ruffat M. 1999)¹⁶⁷.

¹⁶³ Instance paritaire régionale à vocation « technique ».

¹⁶⁴ Décret du 26/12/1978 ; les 6 dispositions générales étendues depuis 78 sont : transport de personnes en téléphérique (1985), préparation et emploi de produits anti-parasitaires destinés à l'agriculture (1983), travaux en hauteur dans les chantiers de construction et de réparation navales (1982), travaux sur navire ayant contenu des produits inflammables (1982), protection des utilisateurs des tonneaux tournants dans les tanneries et mégisseries (1981), accumulateurs de matière (1979).

¹⁶⁵ Dans son manuel sur les CHSCT « CHSCT missions et moyens d'action des représentants du personnel », 1995, le syndicat FO impute l'arrêt de production des « dispositions générales » d'une part à l'obstruction des employeurs ne voulant pas être soumis à un texte pénalement sanctionné et d'autre part à la concurrence de la normalisation française et européenne en plein développement et non coercitive. Ce second argument dont la base est bien réelle ne paraît pas pertinent quand on considère la poursuite de l'activité normative qu'exprime la production depuis 1985 de dizaines de recommandations

¹⁶⁶ Citons le manuel sur les CHSCT de la confédération FO (1995) : « l'idée qui a présidé à l'instauration d'un tel système est tout à fait intéressante. Au lieu d'attendre que le législateur légifère, que des fonctionnaires d'un ministère définissent des règles qui, dans la plus part des cas, ne font que confirmer des évolutions de la technologie ou de nouveaux comportements sociaux, des professionnels qualifiés se réunissent pour mettre au point des textes consensuels, fondés sur des connaissances techniques approfondies et sur leur expérience d'hommes de terrain. Les discussions sont souvent longues et ardues avant que naisse le compromis. Même si celui ci n'est parfois que le "plus petit dénominateur commun", ne vaut-il pas mieux que certains règlements administratifs d'inspiration trop technocratique ? » p.116.

¹⁶⁷ Ce constat sévère, établi par la CFDT et FO en 1985, est rapporté par Viet V. et Ruffat M. (1999), p 201.

Relevons que la dualité de prévention réglementaire Etat/Sécurité sociale peut être source de confusions dramatiques. Ainsi, l'enquête sur l'accident tragique du Pic de Bure, qui fit 20 morts le 1^{er} juillet 1999, établit que la défaillance du contrôle du téléphérique, par l'inspection du travail d'une part, et de la CRAM de l'autre, n'a pas été sans lien avec les difficultés d'interprétation d'une disposition générale de la CNAMTS étendue par arrêté ministériel du 25 juin 1985, chaque institution se reposant sur l'autre pour le contrôle de l'installation (IGAS, février 2003a)¹⁶⁸.

2.2.3 LA NORMALISATION

La normalisation occupe depuis 15 ans, dans le champ de la prévention et pour les inspecteurs du travail, une place croissante due à l'impulsion européenne. Elle contribue ainsi, selon plusieurs auteurs, à « l'inscription des questions de sécurité dans une tendance plus générale, celle de la généralisation des procédures négociées par rapport à l'action réglementaire classique » (Viet V. et Ruffat M. 1999), autrement dit à « un mouvement plus général qui conduit à promouvoir l'auto-réglementation des entreprises » (Vacarie I. et Supiot A., 1993)¹⁶⁹.

Nous verrons ci-dessous que cette place est cependant ancienne et que la normalisation est profondément imbriquée à l'action réglementaire. Nous verrons aussi, comment les instances de normalisation associent l'ensemble des acteurs de la prévention, ce qui nous a amené à ne pas classer la normalisation parmi les règles produites unilatéralement. Nous verrons enfin, la pression de la normalisation en faveur de l'investissement du champ procédural de la gestion de la prévention. Nous réserverons au paragraphe sur l'impulsion supranationale, ce que le développement de la normalisation lui doit.

Une institution ancienne et sous tutelle de l'Etat

La normalisation en tant qu'expression d'une initiative privée remonte au tout début du siècle et aux exigences de standardisation du matériel utilisant de l'électricité. L'AFNOR a été créée en 1926. La loi du 26 mai 1941 lui a donné une base légale. Le décret du 26 janvier 1984 rappelle le but de la normalisation qui est de « fournir des documents de référence comportant des solutions à des problèmes techniques et commerciaux concernant les produits, biens et services, qui se posent de façon répétée dans les relations entre partenaires économiques, scientifiques, techniques et sociaux »¹⁷⁰. Ce décret attribue au ministre chargé de l'industrie, une autorité sur les organismes de normalisation¹⁷¹ et fixe le statut de celle-ci. Il prévoit, pour l'essentiel d'une part, l'organisation d'un système d'élaboration des normes et d'autre part, les conditions dans lesquelles les normes peuvent être rendues obligatoires.

¹⁶⁸ Rapport IGAS, 2003-017 février 2003.

¹⁶⁹ Vacarie I. et Supiot A. 1993, « Santé, sécurité et libre circulation des marchandises-règles juridiques et normes techniques », in *Droit Social* janvier 1993, p.23. Philip Scott responsable de l'inspection du travail britannique s'exprimant au nom de la Commission des communautés européennes le 24-29 mai 1987 au 10^{ème} congrès mondial sur la prévention des AT/MP, souligne dans l'évolution des cadres juridiques d'intervention de l'inspection du travail, « l'accent mis sur une auto-réglementation de la part de l'entreprise », p.5.

¹⁷⁰ Article 1 du décret du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation modifiés par les décrets du 18/07/1990, 19/03/91, 15/11/93.

¹⁷¹ Article 2 du décret du 26/01/1984 : (...) le ministre chargé de l'industrie (...) fixe notamment les directives générales qui doivent être suivies dans l'établissements des normes. Il contrôle les travaux des organismes français de normalisation » ; article 11 : (...) le délégué interministériel [nommé par décret en conseil des ministres] peut s'opposer à l'homologation d'un projet de norme (...) ».

Relevons, dans un parallélisme avec la faculté observée plus haut d'influence du ministère du travail sur la négociation collective, que l'Etat peut – sans en avoir l'exclusivité – passer des commandes en matière de normalisation¹⁷².

La participation des organisations professionnelles et de l'Etat à l'élaboration des normes

Les organes principaux de la normalisation sont l'AFNOR, le Conseil supérieur de la normalisation et les bureaux de normalisation. L'Etat est associé à chacun de ces organes sous une forme ou une autre.

L'AFNOR est une association loi 1901 financée pour un tiers par l'Etat et placée sous la tutelle du ministère de l'industrie. Parmi les missions de l'AFNOR, notons celle d'homologation et de diffusion des normes.

Le Conseil supérieur de la normalisation est placé auprès du ministre chargé de l'industrie. Il propose les orientations générales des travaux de normalisation qui seront arrêtées par le ministre. Sa composition reflète le pluralisme des intérêts: il est composé notamment de représentants de l'Etat, des activités économiques, des syndicats d'employeurs et de salariés, des organisations de consommateurs, etc.

Les bureaux de normalisation se constituent librement. L'agrément des bureaux par les ministres concernés laisse à penser que cette liberté est « surveillée ». Ces bureaux abritent les commissions de normalisations, tout aussi librement constituées, chargées de préparer les avant-projets de normes.

A titre d'exemple, relevons que parmi les 51 membres de la commission de normalisation chargée d'élaborer la NF EN 1050 de janvier 1997 « Sécurité des machines - principes pour l'appréciation du risque » figuraient à côté des représentants d'entreprises tels que Michelin, PSA Peugeot-Citroen et Renault automobiles, des représentants de FO, de la CFDT mais aussi des CRAM, de l'INRS, du ministère du travail et de l'agriculture, etc.

Mais les ressources que les organisations syndicales et les institutions de prévention ou l'Etat sont prêtes à investir dans la normalisation sont bien inférieures à celles des entreprises, ce qui affaibli la légitimité des normes dans les domaines soumis à controverses. Et, la Commission européenne le redoute, dès 1991, lorsqu'elle « estime, à l'instar du Parlement européen et du Conseil économique et social, que la participation directe des représentants des travailleurs est un préalable à l'admissibilité et au développement ultérieur de la normalisation européenne. » (Vacaries I et Supiot A.1993)¹⁷³

La valeur juridique des normes et l'articulation entre les normes et le règlement

Une norme est un document, le plus souvent technique, rédigé sur une base consensuelle, accessible au public et approuvé par un organisme de normalisation. Son application est volontaire, à moins qu'un règlement ne la rende obligatoire.

La portée juridique des normes amène l'administration à délimiter le champ de la normalisation.

Même d'application volontaire, et ce d'autant plus qu'elles sont validées suivant une procédure mise en place par l'Etat, les normes ont un caractère juridique.

Dès lors, la question d'une répartition des compétences entre le règlement et la norme se pose pour l'Etat. La position du ministère du travail s'est construite progressivement.

¹⁷² Voir des exemples dans le Bilan des conditions de travail, (1987) p.217.

¹⁷³ La création du "Bureau technique syndical européen pour la santé sécurité", auprès de la Confédération européenne des syndicats constitue une tentative de réponse à ce problème.

Le cadre initial de sa réflexion est celui de la « nouvelle approche » promue par le Conseil des Ministres de la CEE du 7 mai 1985, attribuant à la normalisation le soin de traduire en règles techniques les exigences essentielles fixées dans les directives européennes sur les machines. En 1987, s'interrogeant sur ses compétences propres et celles des normes, le ministère du travail considérait que « relèvent incontestablement des pouvoirs publics par nature : la fixation des responsabilités (...), le régime des sanctions de toutes natures et d'octroi de dérogations, les modes de preuves de la conformité aux règlements et, le cas échéant, leur portée, la fixation du rôle joué par la norme. En dehors de ces domaines, on ne voit pas de limitation au domaine de la normalisation comme technique d'élaboration des règles de sécurité. (...). Bien entendu la norme au sein du système national doit être conforme aux orientations des pouvoirs publics en matière d'hygiène et de sécurité du travail même dans des domaines non réglementés par les pouvoirs publics. Il n'y a aucune limite aux préoccupations de la normalisation en l'absence de dispositions réglementaires dès lors que le département ministériel compétent ne manifeste pas son opposition. » (Bilan des conditions de travail, 1987, p 183)

Ainsi, le ministère du travail revendique-t-il sa tutelle sur l'objet et le contenu de la normalisation dans le champ de la santé et de la sécurité du travail. L'administration considère (Bilan des conditions de travail, 1987)¹⁷⁴, conformément à l'esprit de la normalisation qui veut que les normes soient adoptées sur la base d'un consensus¹⁷⁵, que sans disposer d'un droit de veto, elle est néanmoins en mesure de s'opposer à l'adoption d'une norme sans pouvoir pour autant imposer ses solutions en permanence. On mesure l'incertitude relative aux facultés de contrôler durablement la production normative. Dès lors, si l'extension de la normalisation développe l'action publique, elle la déhiérarchise au profit des acteurs privés.

Confronté à cette incertitude et à la mise en application des directives « sociales » - telle que la directive cadre du 12 juin 1989 - le ministère du travail a approfondi sa réflexion. Il l'a formalisée en juin 1990 dans un « Mémoire sur la normalisation intéressant l'hygiène et la sécurité du travail dans le cadre de la Nouvelle Approche », établi en concertation avec les partenaires sociaux, l'AFNOR, les organismes de prévention et les différents ministères concernés. Sa réflexion fut partagée et reprise au niveau européen dans le rapport CEN/CR 1100 du début de l'année 1993. La position des autorités françaises et européennes consiste à faire preuve de la plus grande prudence concernant le développement de la normalisation en dehors du champ de la technique, privilégiant pour toutes les questions sociales l'expression des règles par la puissance publique, adossée aux mécanismes paritaires - quitte à enjoliver leur fonctionnement - assurant les autorités de l'adhésion des partenaires sociaux :

« Il est à cet égard primordial de ne pas substituer à un mécanisme paritaire qui fonctionne bien, avec une réelle participation des professionnels (les CTR et CTN des caisses d'assurance maladie) un mécanisme normatif qui a certes, des qualités dans le domaine qui est le sien, mais souffre d'une participation insuffisante des partenaires sociaux » (Bilan des conditions de travail, 1994, p 298).

La portée « réglementaire » de certaines normes nécessite un contrôle de leur production

Avant même que la normalisation ne bénéficie d'un cadre légal, l'Etat collaborait avec les instances de normalisation et ne se privait pas dans ses décrets de renvoyer à la norme pour définir les spécificités techniques auxquelles étaient assujettis les chefs d'entreprise (Lafarge P.1949)¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Chapitre « la normalisation » p.176 et 190.

¹⁷⁵ Défini par l'ISO comme « acceptation générale signifiant l'absence d'opposition ferme d'une partie importante des intéressés à l'encontre de l'essentiel du sujet ». Bilan des conditions de travail, (1987), in chapitre VII « La normalisation p.221 Lexique élémentaire de la normalisation », La documentation Française.

¹⁷⁶ Dans son article de 1949 sur un demi siècle de prévention P. Lafarge écrit : « Autre initiative heureuse: l'article 23 modifié [du décret du 13 juillet 1939 relatif au risque électrique] prévoit que, lorsque des normes relatives à l'électricité, homologuées par le Comité supérieur de normalisation, intéresseront la sécurité des travailleurs, elles pourront être rendues obligatoires pour les installations, par décret ministériel. Des dispositions analogues ont été prévues, en ce qui concerne le matériel de secours contre l'incendie, dans le décret du 14 février 1939 », in *Travail et Sécurité* n° 1&2 janvier -avril 1949, p.9.

Aujourd'hui, différents types de «renvoi aux normes » coexistent :

* le renvoi exclusif aux normes : dans ce cas, le texte prévoit que la norme est d'application obligatoire ; c'est fréquemment le cas en matière d'essais et de mesures. Ainsi, l'arrêté du 22 avril 1988 rend obligatoire le respect de la norme NF S 31-084 pour réaliser le mesurage du bruit susceptible d'être prescrit par mise en demeure de l'inspecteur du travail.

* le renvoi indicatif aux normes : dans ce cas, le respect de la norme constitue l'un des moyens de satisfaire aux prescriptions réglementaires. C'est le cas de l'essentiel de l'imposante normalisation concernant la sécurité des machines, dont le respect permet de présumer de la conformité des machines aux exigences essentielles fixées par la réglementation.

Dans le premier cas comme dans le second, on conçoit que le contenu de la norme et son processus d'élaboration deviennent des enjeux pour le niveau de prévention des risques. C'est ce qu'exprime le ministère dans l'étude précitée :

« La participation des pouvoirs publics et des préventeurs doit constituer le contrepoids nécessaire pour éviter l'appauvrissement de la réglementation à travers la norme. Il leur appartient de s'impliquer ». (Bilan des conditions de travail 1987, p.191).

Nous reviendrons plus loin sur les moyens mis en œuvre pour y faire face.

Les normes en vigueur dans le champ de la prévention

Nous n'avons pas procédé à une étude systématique des normes en vigueur.

La majorité d'entre elles couvrent un domaine très technique, qui correspond à leur vocation première.

Le ministère du travail, dans son essai sur la normalisation publié en 1987, distinguait trois types de normes classées selon leur portée:

- les normes de sécurité fondamentales (dites de type « A ») : ce sont des normes horizontales, de portée générale, c'est à dire couvrant un grand nombre d'aspect de sécurité ; par exemple : les principes généraux de conception ; Comment élaborer une norme de sécurité ? Comment concevoir une notice d'instruction ? etc.
- les normes de sécurité spécialisées (dites de type « B »), ce sont aussi des normes horizontales relatives à un aspect de la prévention (conception de l'équipement électrique des machines industrielles, distances de sécurité, etc) ou à un dispositif de sécurité (conception des barrages immatériels, commandes bimanuelles.
- les normes des produits (dites de type « C »), ce sont des normes verticales consacrées à une catégorie ou famille de machines...

Notons que certaines normes relatives aux essais et mesurage d'apparence très techniques, telle la « méthode de mesurage des niveaux sonores en milieu de travail » (NF S 31-084) peuvent comporter des dispositions procédurales essentielles telle que, l'association des salariés au choix des lieux et phase de travail donnant lieu à mesurage.

Un champ en extension qui tend à déborder de la technique

Le développement de la « certification qualité » des entreprises à partir des années 1990 a gagné le champ de la prévention.

Sous la pression anglo-saxonne, la normalisation se propose d'investir la gestion - ou le management - de la prévention¹⁷⁷. Et un nombre significatif de grandes entreprises françaises appliquent ou s'inspirent de la norme britannique dans ce domaine¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Voir plus loin le développement sur BS 8800 et ISO 18 000.

La position de l'administration française, qui se prévaut de l'accord de tous les acteurs français et du CEN, est de s'opposer à une normalisation dans ce domaine.

Citons les principaux arguments avancés par M. Boisnel, sous directeur des relations de travail, intervenant au symposium ISO des 5-6 septembre 1996¹⁷⁹:

- « Au plan national s'est constitué en matière de management OH&S un cadre juridique ancien et complet, reconnaissant aux acteurs socio-économiques relevant du secteur privé des droits et des obligations, de sorte que soit préservé un certain nombre d'intérêts supérieurs qui ne pouvaient résulter d'intérêts particuliers ».
- « Un tel cadre institutionnel existe dans tous les pays. Chaque système porte profondément l'empreinte d'une identité culturelle. Normaliser ne serait ni légitime ni efficace. Une norme internationale en ce domaine risque soit de ne comporter aucune valeur ajoutée, soit d'entrer immédiatement en conflit avec les systèmes institutionnels et juridiques existants, ainsi qu'avec les systèmes de régulation fonctionnant entre les acteurs institutionnels ».

Autrement dit, dans sa conclusion, « l'argument selon lequel des travaux de normalisation donneraient un coup de pouce nécessaire pour une avancée minimale en matière de santé et sécurité au travail dans les pays où il n'y a très peu de choses, ne tient pas. Car, même si des systèmes de management de la santé et la sécurité au travail étaient normalisés au niveau international, seule la volonté politique des Etats pourrait fixer le contenu des règles de base en la matière. Or, cette volonté politique ne dépend pas à l'évidence des instances de normalisation internationales.

Si nous ajoutons, les arguments que je n'ai pas développés, quant à la faisabilité d'une norme dans le domaine du management de la santé et la sécurité au travail, et les doutes de la valeur ajoutée qu'une telle norme pourrait apporter, nous pensons donc que l'engagement de travaux de normalisation ne pourrait apporter aucune clarification supplémentaire et serait au contraire une source de confusion voire de conflits, dans la mesure où la normalisation toucherait au champ public qui n'est pas de sa compétence ».

Cette position a été de nouveau partagée en mars 2000 par les acteurs français réunis dans l'AFNOR et a contribué au rejet par l'ISO en juin 2000 du projet soutenu par le Royaume-Uni d'une normalisation internationale du management de la santé et de la sécurité au travail.

Ainsi, le ministère du travail, indépendamment de la faisabilité technique et politique d'une telle norme, ne veut pas ouvrir le front de la contestation avec les partenaires sociaux. Il défend aussi la prééminence du politique sur la normalisation.

Mais, nous prenons pour preuve de la fragilité de l'unanimité française contre cette normalisation, le fait que l'institution de prévention de la sécurité sociale « observe les expérimentations en cours » concernant la certification d'entreprises.

I. Vacarie et A. Supiot défendent, eux aussi, la limitation du domaine normatif à la technique et revendiquent, lorsqu'il s'agit d'établir des valeurs (au sens d'un idéal de société), le recours à la loi, et au processus démocratique qui prévaut à son adoption : « Dès lors que la personne humaine (au sens juridique) est en cause, on touche au domaine des choix de valeurs, domaine qui ne doit être abandonné par le droit ni directement (par renvoi aux normes) ni indirectement (par renvoi à des comités d'« éthique »), au pouvoir des scientifiques ou des techniciens » (Vacarie I. et Supiot A. 1993, p 26).

3 L'IMPULSION SUPRA NATIONALE

Dès le 19^{ème} siècle, le droit national est fortement influencé par la situation des pays voisins, la France étant en retard par rapport aux principales puissances industrielles européennes que

¹⁷⁸ Parmi ces entreprises la COGEMA.

¹⁷⁹ Comité Européen de normalisation, créé en 1961; International Standard Organisation, créée en 1946 à Londres.

sont l'Angleterre ou l'Allemagne de Bismarck¹⁸⁰. A l'issue de la Première guerre mondiale, les conventions de l'Organisation internationale du travail (II), ratifiées par la loi française, acquièrent force de loi. Un saut qualitatif s'opère avec les directives communautaires, émanant de l'Europe (I). La communauté internationale devient alors la principale inspiratrice de notre droit, non sans incertitude et conflit, qui seront examinés plus loin avec la politique publique de prévention des risques.

3.1 L'EUROPE SOURCE MAJEURE D'IMPULSION NORMATIVE

Dans le champ de la prévention des risques, l'Europe joue, depuis le milieu des années 80 un rôle essentiel, à l'image de ce que l'Organisation Internationale du Travail avait pu jouer dans les années 1920-1930 (Viet V. et Ruffat M.1999, p176). Sans réduire son rôle à la production de directives, notons que la Communauté européenne est devenue l'instance majeure d'impulsion normative.

3.1.1 LE RENFORCEMENT DE L'ACTION DE L'EUROPE DANS LE CHAMP DE LA SANTE/SECURITE

La sécurité des travailleurs figurait au rang des objectifs fixés dans le traité de Rome, fondateur de la CEE le 25 mars 1957. Mais, à l'exception d'une directive du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, l'action de la C.E.E se cantonne jusqu'en 1972 à des recommandations, non contraignantes, dans le domaine de la médecine du travail et non suivies d'effet¹⁸¹.

Le réveil de la Communauté intervient avec les conflits sociaux de 1968 et la crise économique de 1973 qui menacent le consensus social relativement large existant autour de la construction communautaire.

Une nouvelle période s'est donc déroulée de 1974 à 1986 marquée par l'adoption de programmes de travail et la création d'institutions spécialisées.

Le conseil du 21 janvier 1974 fixait, parmi les mesures de son programme d'action sociale, l'établissement d'un programme de travail communautaire concernant l'hygiène et la protection de la santé sur les lieux de travail. Un premier programme fut adopté le 29 juin 1978, suivi d'un second le 27 février 1984.

En juin 1974, était créée une instance de concertation tripartite, le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur les lieux de travail (CCSHS, siégeant à Luxembourg), puis, en 1975, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, incluant, elle aussi, les partenaires sociaux, et siégeant à Dublin. Le rôle de la fondation est d'impulser des études et recherches et d'en diffuser les résultats. Jusqu'à ce qu'elle en prenne la direction en 2000, la France tirait un bilan mitigé de l'efficacité de la Fondation, à laquelle elle attribue depuis, une fonction essentielle, « produire des données pour éclairer le débat politique des autorités publiques et des partenaires sociaux ». A l'actif de la Fondation, la DRT met ainsi « l'Enquête européenne sur les conditions de travail »

¹⁸⁰ Les débats parlementaires sur la loi de 1892 feront très largement référence aux autres pays d'Europe ;voir Viet V. et Ruffat M. (1999), p.14-15, notons la création de la première internationale à Londres le 28 septembre 1864, les expositions universelles de Londres en 1852, Paris 1867

¹⁸¹ Vogel L. (2002), « les maladies professionnelles en Europe : l'échec d'une tentative d'harmonisation » in *Prévention-Sécurité* n°61 janvier-fevrier 2002

réalisée en 2000, dont les résultats démontrent la nécessité d'une politique active de prévention¹⁸².

L'acquis principal de la période 1974-1986 fut l'adoption de la directive cadre du 27 novembre 1980 sur l'utilisation des produits chimiques, suivie de directives techniques d'applications.

La signature le 17 février 1986 de l'Acte unique européen a ouvert la voie à une nouvelle période.

En effet, la perspective du « grand marché unique », dont l'Acte unique fixa l'ouverture au 31 décembre 1992, amplifia l'exigence d'un volet social de la libéralisation des échanges. Exigence d'autant plus forte, que la suppression des barrières protectionnistes nécessitait l'harmonisation totale des règles de sécurité relatives à la conception, la fabrication, et la mise sur le marché de matériels, de machines, d'équipements et de produits.

Le saut à opérer en matière d'adoption de directives européennes dans le champ de la santé et de la sécurité nécessita la modification du cadre juridique. Ainsi, à la règle de l'unanimité, génératrice de blocage et de lenteur, dont atteste le faible nombre de directives adoptées de 1977 à 1986¹⁸³, l'Acte unique a substitué le principe du vote à la majorité qualifiée. En même temps il élargit le champ des directives à l'établissement de prescriptions minimales en matière de santé et de sécurité, laissant à chaque Etat la faculté de maintenir ou d'édicter des clauses plus exigeantes en terme de protection¹⁸⁴. Aux six directives adoptées de 1977 à 1986, vont succéder 18 directives adoptées de 1988 à 1992, dont la directive cadre du 12 juin 1989.

Une nouvelle période s'ouvre avec la réalisation du marché unique le 1^{er} janvier 1993. Elle se caractérise par « une pause réglementaire », réclamée par le patronat, se traduisant par un ralentissement significatif d'adoption de nouvelles directives et, par un déplacement de l'effort vers la transcription en droit national des directives. Cette rupture s'est traduite aussi sur le plan du contenu des directives qui valoriseront davantage les exigences de compétitivité des entreprises. Les effectifs et le budget attribués aux services de la Commission en charge de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail connaîtront aussi un déclin.

La mise en place, en 1997, de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, siégeant à Bilbao, correspond au souhait de la Commission de se doter d'un outil d'impulsion de la mise en œuvre, dans les Etats, des directives adoptées. Bien que le règlement fondateur ait limité ses attributions au fait de « fournir aux Etats membres et à tous ceux impliqués dans le domaine les informations techniques, scientifiques et économiques, utiles dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail », cette agence constitue, avec la fondation de Dublin, et le Comité consultatif (CCSHS), une pièce d'un « réseau institutionnel » européen, auquel la Direction des relations du travail attribue un rôle clé pour la détermination de la politique européenne : « L'action communautaire s'exerce de plus en plus au travers de réseaux – récemment multipliés – où prédominent l'approche et la culture anglo-saxonnes » (Bilan des conditions de travail, 1998)¹⁸⁵.

3.1.2 LA « NOUVELLE APPROCHE » ATTRIBUE UNE VALEUR JURIDIQUE SUPPLETIVE AUX NORMES

¹⁸² Bilan des conditions de travail, (2001), DRT, Ministère de l'emploi et de la solidarité, p.73

¹⁸³ Siffermann S. (1993), «Réglementation communautaire et pratique de l'inspecteur du travail », *Droit Social*, janvier 1993, donne l'exemple des directives relatives au chariot automoteur de 1986 et 1988 qui nécessitèrent 12 et 14 ans de gestation.

¹⁸⁴ Adoption des articles 100A et 118A du traité de Rome (traité CE) lors de son amendement, à Luxembourg, le 17 janvier 1986 par l'Acte unique.

¹⁸⁵ Bilan des conditions de travail 1998, p.61 ; voir aussi le Bilan 2001 p.73.

Parallèlement aux débats ¹⁸⁶ menant à l'adoption de l'Acte unique, le Conseil adoptait le 7 mai 1985 une résolution introduisant « une nouvelle approche » des directives en matière de santé et de sécurité de nature à en faciliter la rédaction ¹⁸⁷ et à en assurer la pertinence dans le temps. Cette « nouvelle approche » consiste à ne plus prendre de directives fixant par le détail la manière dont doivent être conçus ou protégés les matériels et les procédés de travail, mais à définir des « exigences essentielles » de sécurité, en confiant le cas échéant à des normes européennes dite « harmonisées » le soin de définir, compte tenu de l'état de la technique, les modalités dont le respect vaudra présomption de conformité aux exigences essentielles fixées par la directive (Aubry M. 1988) ¹⁸⁸. La valeur juridique accordée à ces normes s'accompagne d'un processus complexe de mandatement du CEN par la Commission et de contrôle de la norme.

Dès lors, la normalisation européenne devient pour les autorités publiques et les acteurs de la prévention un nouvel enjeu et espace de négociation du dispositif normatif.

3.1.3 LA PREEMINENCE DE LA NEGOCIATION COLLECTIVE SUR LES DIRECTIVES

Le traité d'Amsterdam ¹⁸⁹ ratifié par la France en mars 1999 marque un tournant en ce qui concerne la place conférée aux partenaires sociaux dans la création des normes. Il institue une « subsidiarité horizontale » (Ray JE. 1999) ¹⁹⁰ entre la loi et la convention collective.

Dorénavant, si les partenaires sociaux se saisissent d'une question, soit de leur propre initiative, soit dans le cadre d'une consultation préalable à un projet de directive, et parviennent à un accord, ils peuvent demander son extension au conseil des ministres qui élaborera alors une directive qui ne peut s'écarter du texte conventionnel, à moins d'ouvrir une crise de légitimité. Ce n'est qu'en cas d'échec des négociations que l'exécutif communautaire retrouve sa liberté de réglementer.

De plus, il est admis qu'au niveau national, un Etat membre puisse charger les partenaires sociaux de la mise en œuvre d'une directive par voie d'accord ¹⁹¹. Ce dispositif ne doit pas dissimuler la faiblesse de la négociation collective au niveau européen (Antonmattei PH. 1999) ¹⁹².

Ce mode de production normatif n'est pas sans influence sur la France. Ainsi, avançant vers une subsidiarité de la loi à l'égard des conventions, le ministre fixe comme objectif, à une commission de praticiens et d'experts chargés de faire des propositions à la Commission nationale de la négociation collective, le développement d'un droit du travail d'origine conventionnelle. Citons le cabinet du ministre F. Fillon :

« Il apparaît, en effet, qu'un droit conventionnel est un meilleur outil de régulation sociale, répondant aux intérêts des entreprises et aux aspirations des salariés, et s'adaptant plus facilement aux spécificités des PME qu'un droit d'origine légale et réglementaire. Telle est du reste la situation prévalant dans les pays de l'Union Européenne » ¹⁹³.

¹⁸⁶ dont le conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 donne le coup d'envoi

¹⁸⁷ La directive relative aux grues à tour, dont l'élaboration avait commencé en 1975, n'avait toujours pas abouti en 1987; celle relative aux chariots automoteurs aura nécessité plus de dix années de travaux !

¹⁸⁸ Aubry M., (1988), Rapport de septembre: « Pour l'Europe sociale », in *Liaisons sociales* n°97/88 du 20/10/1988.

¹⁸⁹ Signé par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres le 02/10/1997, amendant le traité de Rome. Le conseil a en fait intégré au traité, l'accord du 31 octobre 1991 conclu entre les partenaires sociaux européens et qui n'avait été qu'annexé au traité de Maastricht en décembre 1991.

¹⁹⁰ Ray J.E., 1999, « A propos de la subsidiarité horizontale », in *Droit Social* mai, p.459 et ss.

¹⁹¹ Articles 137, 138 et 139 du nouveau traité sur l'Union Européenne.

¹⁹² Antonmattei PH. (1999) – « Colloque sur les normes sociales européennes » - Institut d'études européennes et internationales du travail, Université Paris II-2 avril 1999, in *Liaisons Sociales* quotidien 5/10/1999 n°86/99

¹⁹³ Communiqué du 7 mai 2003 du cabinet du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

3.1.4 LA DIRECTIVE CADRE DU 12 JUIN 1989

La directive du 12 juin 1989, dite directive cadre, atteste de l'investissement par la Commission européenne du champ social, destiné à accompagner la libéralisation des échanges. Adoptée en application de l'article 118A du traité de Rome, elle énonce les prescriptions minimales de santé et de sécurité sur les lieux de travail.

La directive pose les objectifs de la prévention – d'une part assurer la sécurité et protéger la santé des salariés, d'autre part éviter et limiter les dangers et les risques - et les directions dans lesquelles elle doit se déployer – la technique, les hommes, l'organisation du travail, les relations sociales.

En contrepoint de ses objectifs ambitieux, elle introduit une approche procédurale fondée sur l'évaluation des risques et la planification des actions de prévention et sur la mise en place d'une organisation de la prévention au sein des entreprises. Elle recherche un équilibre dans les responsabilités, en introduisant celle du salarié, et, parmi les acteurs de la prévention, en valorisant la participation des travailleurs et de leurs représentants.

La négociation de la directive en 1988, puis sa retranscription en droit national avec la loi du 31 décembre 1991, occasionnèrent des débats franco-européens et franco-français. Parmi les premiers, évoquons celui sur la mise en place des services de prévention qui occasionna une mise en demeure ultérieure de la commission sur laquelle nous revenons ci-dessous. Le principal débat en France a porté sur la responsabilité des salariés qu'introduisait la directive, ainsi que, sur la notion de « raisonnablement praticable ». Anticipons sur notre chapitre ultérieur et rapportons en les termes.

Encadré n°I-12 : L'opposition de la CGT à la directive cadre du 12 juin 1989

En 1988, la CGT, tant sur le plan confédéral qu'au niveau du ministère du travail, était entrée en guerre contre les projets de directives européennes santé-sécurité. Elle leur reprochait principalement de transférer sur les salariés les responsabilités des employeurs et de subordonner la prévention aux impératifs économiques à travers notamment la notion de « raisonnablement praticable », appliquée aux moyens à mettre en œuvre par le chef d'entreprise en matière de sécurité, figurant dans les projets de directives en 1987. Après avoir obtenu le retrait de cette clause dans la version définitive du texte européen de 1989, moyennant quoi les anglais introduisirent la notion d'évaluation des risques, le contentieux reprenait en 1991, lors de l'adoption de la loi transposant la directive, puis lors des travaux de normalisation, concernant la sécurité des machines (norme EN 414), dans lesquels le ministère était largement investi. La CGT va de 1991, à 1993 s'opposer fortement à la nouvelle obligation « d'évaluer les risques qui ne peuvent être évités » suspectée de réintroduire la notion de "risque acceptable". L'obligation litigieuse sera transcrite le 31 décembre 1991 dans la loi française, mais l'opposition de la CGT s'achèvera avec l'abandon par les organes de normalisation de la notion de risque acceptable.

3.1.5 L'EUROPE UNE NOUVELLE SOURCE D'INCERTITUDE POUR LA PREVENTION

L'Europe constitue une source de nouvelles incertitudes à l'égard de la norme pour les acteurs de la prévention et notamment pour l'Etat. Ces incertitudes concernent la connaissance de la norme et sa stabilité.

La méconnaissance de la norme revêt différents aspects. Un premier tient à l'imprécision des directives ramenées à des exigences essentielles. Un deuxième résulte de la méconnaissance des obligations édictées par l'Europe et dont certaines peuvent ne pas avoir été transcrites en temps voulu dans la réglementation nationale. Un dernier est relatif à la méconnaissance de la normalisation européenne.

Encadré n°I-13 : Le dépit d'un inspecteur du travail victime d'une carence de retranscription d'une directive

Citons ce courrier du 29 avril 2003 envoyé par un inspecteur de Marseille à ses collègues :

« Lors de la formation "risque chimique", je vous ai indiqué que le trichloroéthylène était un agent C.M.R catégorie 2. De même, la fiche "pressing" qui figure dans le classeur qui vous a été remis indique que le trichloroéthylène relève de la catégorie 2 U.E CAT 2.

Il s'avère qu'à ce jour, cette substance est toujours classée catégorie 3 par le droit français. (ce qui atténue radicalement les mesures de prévention à adopter par l'employeur, NdA).

Suite à une directive européenne de 2001, comprenant de nombreuses substances dont le trichloroéthylène classées en catégorie 2, chaque Etat de la C.E avait jusqu'au 30 juillet 2002 pour transposer cette directive en droit national.

A ce jour, rien n'a été fait par la France».

Et l'inspecteur d'exprimer son dépit, avec ironie : « En raison du grand intérêt de notre administration pour ce type de risque, il convient d'être très prudent dans notre démarche en entreprise. Il convient surtout de tout vérifier ou d'attendre avant d'agir en ce domaine, que notre administration nous permette de le faire ».

Nota : les agents C.M.R sont ceux classés cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction.

L'incertitude normative concerne aussi la stabilité de la norme. En effet, l'Europe constitue un niveau supplémentaire de recours juridique comme l'a illustré le recours d'un administré devant la Cour de justice de la Communauté européenne à l'encontre de l'interdiction du travail de nuit des femmes dans la réglementation française. Par ailleurs, l'Europe constitue aussi, une nouvelle arène de négociation et de renégociation des compromis, comme l'a expérimenté la France lorsque la Commission Européenne a remis en cause en 1994 (Vogel L.1994)¹⁹⁴ le compromis instable élaboré lors de l'adoption de la directive cadre du 12 juin 1989 sur la question des services de sécurité prévue par son article 7, occasionnant une mise au pied du mur de l'Etat et par ricochet des partenaires sociaux.

3.2 L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Dès leur création, le BIT en 1919 et l'OIT en 1929 ont influencé, avec la contribution significative de la France¹⁹⁵ et des pays européens, le droit national et européen à travers la négociation et la ratification des conventions produites par l'organisation. Nous en avons vu des exemples avec la mise en place des comités de sécurité (convention de 1929 et loi française de 1941) et l'intégration de dispositifs de sécurité dès la conception des machines (convention de 1929, loi française de 1939).

Au sein du ministère du travail, la plus célèbre de ces conventions est la convention n° 81 de 1947 relatives aux systèmes d'inspection du travail leur garantissant leur indépendance et assurant aux inspecteurs la libre décision d'intenter des poursuites.

Nous n'avons pas pour ambition de décrire l'apport de l'OIT au droit français. Evoquons plutôt la question problématique des relations triangulaires OIT/Communauté européenne/France et des conflits de normes entre conventions de l'OIT et directives européennes.

Selon L. Vogel expert au bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité (BTS) :

¹⁹⁴ La mise en demeure adressée à la France le 04/03/1997 par la commission détaille les désaccords entre les parties. Voir aussi Vogel L. (1994) « L'organisation de la prévention sur les lieux de travail » - un premier bilan de la mise en œuvre de la directive cadre communautaire de 1989 », édité par le Bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité, Bruxelles, p 84-85.

¹⁹⁵ Thomas A. dirigea le BIT de 1919 à 1932.

« Il est incontestable qu'une partie importante du droit communautaire de la santé au travail a été inspiré par les conventions et recommandations de l'OIT ainsi que, par les travaux en cours dans cette institution » et les « premières recommandations communautaires adoptées en matière de santé et de sécurité faisaient du reste une référence explicite aux normes de l'OIT (....) » (Vogel L. 1994 p.57)¹⁹⁶.

Il note que jusqu'en 1985, il n'y avait pas de difficultés particulières à reconnaître l'apport de l'OIT et la faculté des Etats membres de la communauté à participer à ses travaux, à ratifier des conventions et à les appliquer. Pour autant, les deux principales conventions, celle n°155 de 1981 sur la sécurité et santé des travailleurs et celle n°161 de 1985, sur les services de santé au travail n'ont pas été ratifiées par la France, à l'image de la grande majorité des pays de la Communauté Européenne.

Vogel note qu'à partir de 1986 la «coexistence pacifique entre l'OIT et la CE est devenue conflictuelle ». Le conflit porte sur le fait de savoir, qui des états membres (position de l'OIT) ou de la commission (position de la CE) est habilité à négocier les conventions et Vogel observe que depuis, seul l'Espagne continue à ratifier les conventions de l'OIT.

Dans son ouvrage, Vogel note enfin, que le débat sur le rapport entre les deux institutions concernant la primauté absolue de l'ordre juridique communautaire par rapport aux engagements internationaux des Etats membres, est secondaire à l'égard de l'exigence d'une crédibilité de l'OIT, gage de progrès dans le monde et, en retour, d'une évolution positive des normes communautaires.

Dans sa contribution à l'élaboration du programme d'action communautaire en santé et sécurité débattu au Comité consultatif pour la santé et la sécurité de Luxembourg (l'équivalent européen du Conseil supérieur des risques professionnels en France), la Confédération européenne des syndicats (CES) milite pour une coopération plus systématique de la Communauté Européenne avec l'OIT¹⁹⁷. Elle rappelle que par le passé, différents conflits ont éclaté en raison de la volonté de la Commission de consacrer une priorité absolue à la réglementation communautaire mais, que la Cour de justice de la Communauté Européenne (CJCE), dans son avis du 19 mars 1993 a défini avec précision les rapports entre la réglementation communautaire et les conventions de l'OIT. Selon la CES « tant les directives communautaires que les conventions de l'OIT définissent des exigences minimales, et les principes du droit du travail communs aux Etats membres permettent toujours d'aller au-delà de ces exigences minimales. Ce principe permet de résoudre d'éventuels conflits entre les deux sources normatives ». Et la CES demande que la politique commune européenne porte sur la ratification des conventions existantes de l'OIT et leur application.

La question de l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie montre que les choses ne sont pas toujours si simple, et qu'il n'est parfois pas possible de procéder par « addition » des règles. En effet, la convention n° 89 datant de 1948 relative à l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie rentrait en contradiction avec la directive communautaire du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement professionnel entre hommes et femmes. Le conflit devint incontournable lorsque la France fut condamnée en CJCE¹⁹⁸. La résolution du conflit exigea que la France et les autres pays de la

¹⁹⁶ Le BTS est une émanation de la Confédération européenne des syndicats.

¹⁹⁷ « Pour une relance de la politique communautaire en santé au travail » Contribution du groupe travailleurs du Comité consultatif pour la santé et la sécurité de Luxembourg, juin 2001.

¹⁹⁸ Arrêt Stoeckel du 25 juillet 1991. L'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie était jugée contraire à la directive communautaire du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement professionnel entre hommes et femmes. Cet arrêt avait été précédé d'une condamnation de la France par la CJCE, saisie par la Commission, le 25 octobre 1988 pour n'avoir pas pris en temps utile des mesures nécessaires à l'application de la directive.

Communauté dénonce la convention de l'OIT puis, abroge en mai 2001 sa réglementation nationale ¹⁹⁹, après avoir temporisé 10 ans.

Relevons que le conflit normatif entre l'Europe et l'OIT devrait d'autant plus s'atténuer que l'organisation internationale a, en novembre 2000, décidé d'expérimenter une approche dite « intégrée » dont la portée est considérable. Il s'agit de rééquilibrer ses interventions, entre les instruments normatifs classiques (conventions et recommandations) et des pratiques plus souples, relevant de la "soft law" (déclarations, guides, etc) dont l'enjeu, à l'instar de ce qui se passe aussi dans l'Europe communautaire, porte sur la complémentarité de ces approches et instruments. A ce retrait des normes contraignantes extérieures aux entreprises, se combine de la part de l'OIT, une valorisation des démarches volontaires d'entreprises à travers l'adoption de « chartes de bonnes pratiques » ou « engagements » de celles-ci, qui traduit la montée d'une auto-réglementation déjà évoquée.²⁰⁰

4 LE DISPOSITIF NORMATIF RELATIF A L'EVALUATION DES RISQUES

L'examen du dispositif normatif relatif à l'évaluation des risques rend compte des tendances lourdes en œuvre, en matière normative. Il s'agit de l'impulsion européenne, d'un renforcement contradictoire de la norme étatique, de son caractère coercitif et d'une plus grande articulation de l'activité normative des sphères publiques et privées.

4.1 UNE IMPORTATION EUROPEENNE

L'obligation d'évaluation a priori des risques – par opposition à l'évaluation a posteriori qui s'opère dans l'analyse et la comptabilisation des accidents du travail et maladies professionnelles - est apparue en France avec la loi du 31 décembre 1991, portant retranscription de la directive cadre européenne du 12 juin 1989. Elle ne figurait pas jusqu'alors dans le code du travail français.

Selon la confédération européenne des syndicats (CES) cette notion est apparue dans le projet de directive cadre à la demande des britanniques (Boix P. et Vogel L., 1999).²⁰¹.

¹⁹⁹ Le décret d'application ne fut publié que le 3 mai 2002 !

²⁰⁰ Voir les orientations 2003-2006 soumises par le ministre du travail au CSEPRP de mars 2003 publiées par Liaisons Sociales du jeudi 10/04/2003 n°8381.

²⁰¹ Boix P. et Vogel L., (1999), « L'évaluation des risques sur les lieux de travail – guide pour une intervention syndicale », in *Bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité*, Bruxelles. Nous verrons dans le chapitre suivant les conséquences de cette importation sur les représentations du risque et de la prévention.

Encadré n°I-14 : L'évaluation des risques dans les directives européennes et de l'OIT

Déjà en 1967, la directive 67/548/CEE, relative aux produits chimiques prescrivait aux autorités d'évaluer les risques pour l'homme et l'environnement des nouvelles substances chimiques mises sur le marché. Mais, pour ce qui est des lieux de travail, le coup d'envoi date de la résolution du conseil du 29 juin 1978, concernant le programme d'action des Communautés Européennes en matière de santé et de sécurité au travail, qui préconise « d'établir une méthodologie commune, pour l'évaluation des risques pour la santé, liés aux agents physiques, chimiques et biologiques présents sur les lieux de travail, notamment en recherchant les critères de nocivité et en déterminant les valeurs de référence conduisant aux limites d'exposition ». Les directives européennes prévoient depuis 1982, l'évaluation des risques pour des agents ou procédés particulièrement dangereux (directive du 28/07/1982 relative au plomb; 19/09/83 amiante) ex : « ce risque doit être évalué de manière à déterminer la nature et le degré de l'exposition des travailleurs au plomb » (art 2). Les directives relatives au bruit (12/05/1986) et aux agents chimiques, physiques et biologiques (16/12/1988) utiliseront le terme « d'appréciation du risque » sans en définir le contenu. On perçoit cependant, le sens particulier donné dans ces directives à la notion d'évaluation qui y est synonyme de mesure d'ambiance ou de dosimétrie individuelle.

Pour ce qui est de l'OIT, c'est de la recommandation n°171, adoptée en 1985, relative aux services de santé au travail, que date l'apparition de la notion d'évaluation des risques.

Voir aussi André Cicoella, « Evaluation des risques chimiques pour l'homme et l'environnement - l'approche européenne » in *L'Evaluation des risques professionnels*, Meyer F. (sous la dir.), Groupe d'Etude inter-universitaire en sciences du travail, Presses universitaires de Strasbourg, 1995.

4.2 UN DISPOSITIF LEGAL « SOUPLE ET CONTRAIGNANT »²⁰²

4.2.1 L'OBLIGATION GENERALE D'EVALUATION DES RISQUES

Le dispositif légal actuel s'est construit en deux temps. Le premier avec l'adoption de la loi du 31 décembre 1991 mettant l'évaluation des risques au rang des principes généraux de prévention introduit par la dite loi :

«Article L 230-2 : I. Le chef d'établissement prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs de l'établissement, y compris les travailleurs temporaires (...). II. Le chef d'établissement met en œuvre les mesures prévues au I ci-dessus sur la base des principes généraux de prévention suivants :

- a) éviter les risques
- b) évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités
- c) (.....) »²⁰³.

Ces principes généraux ne sont que faiblement sanctionnés, tant du fait de la procédure requise, qui nécessite une mise en demeure préalable du directeur départemental, que par la peine, une contravention, que l'absence de définition du montant par un texte rend inopérante. Pour autant, ces principes généraux pourront être évoqués à l'appui des délits prévus par le code pénal, que ce soit les classiques « atteintes à la vie ou à l'intégrité physique » (à la suite d'un accident ou d'une maladie professionnelle), ou l'exceptionnellement invoquée « mise en danger délibéré d'autrui ».

Le second temps a consisté, 10 ans plus tard, en la signature d'un décret le 5 novembre 2001 introduisant dans le code du travail deux articles : le premier, R 230-1, impose la transcription « des résultats de l'évaluation des risques (...) qui comporte un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail de l'entreprise ou de l'établissement (...) ».

Le second, R 263-1-1, prévoit en cas d'infraction, une peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe²⁰⁴.

²⁰² Selon les termes de la circulaire de la D.R.T du 18 avril 2002 relative à l'évaluation des risques.

²⁰³ Voir en annexe l'article L 230-2 intégral.

²⁰⁴ Voir en annexe le décret du 5 novembre 2001.

Ainsi, tandis que la quasi-totalité des infractions aux règles de sécurité sont correctionnalisées depuis 1972, le défaut d'évaluation des risques est sanctionnée de la même manière qu'un défaut de visite médicale²⁰⁵.

Ce n'est qu'à partir de la parution du décret du 5 novembre 2001, que les entreprises vont s'intéresser à cette obligation, à l'égard de laquelle l'inspection du travail se sentait sans ressource compte tenu de l'absence de pénalité. Il est d'ailleurs, significatif de noter que Mme Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, situait, lors de la réunion plénière du Conseil supérieur des risques professionnels du 14 février 2002, l'effectivité de l'obligation d'évaluer les risques non pas à la loi du 31 décembre 1991, ni à novembre 2001, date de l'obligation d'établir un support écrit, mais à novembre 2002, date d'entrée en vigueur de la sanction pénale prévue par le texte de 2001.

Dans la circulaire d'avril 2002 le directeur des relations du travail explique, à propos du décret de novembre 2001 :

« Ce dispositif crée, en effet un instrument juridique contraignant dont la mise en œuvre demeure néanmoins souple, puisque les modalités techniques de l'évaluation des risques ne sont pas précisées dans le décret ».

Ainsi, les vœux de l'an 2000 du Medef sont exaucés :

« La législation européenne propose une approche de la prévention par une évaluation plus systématique des risques. L'appropriation de cette démarche par les entreprises peut être riche de potentialités, pour autant qu'elle ne soit pas trop entravée par le maintien d'une conception trop « réglementaire »²⁰⁶.

4.2.2 LES OBLIGATIONS D'EVALUER DES RISQUES PARTICULIERS

Dans la foulée de la directive cadre de 1989, les directives ultérieures relatives à des risques particuliers, vont intégrer dans les mesures de prévention à la charge du chef d'entreprise, l'obligation d'évaluer le risque spécifique dont elles traitent. Ainsi, l'obligation d'évaluer les risques connaîtra une redondance, du chapitre préliminaire du code du travail portant principes généraux de prévention, aux sections se rapportant aux risques particuliers. C'est le cas notamment, pour la manutention des charges²⁰⁷, la prévention du risque chimique²⁰⁸, etc.

Soulignons que le manquement à l'obligation d'évaluer ces risques spécifiques est passible d'une peine correctionnelle, au même titre que les manquements aux autres infractions afférentes à ces risques. Tandis que le non-respect de l'obligation générale d'évaluer les risques, celle qui permet de faire émerger des risques méconnus et les possibles pathologies aux origines multi-factorielles, celle qui est la plus novatrice, n'est passible que d'une peine de police.

Ces textes apportent des éléments légaux de définition de l'évaluation mais, qui demeurent sans portée générale, car circonscrits aux risques particuliers. Ainsi, le décret²⁰⁹ sur le risque cancérogène évoque l'évaluation de « la nature, de degré et de la durée de l'exposition des travailleurs... » et prévoit, la possibilité de préciser les conditions de l'évaluation par un arrêté qui n'a pas vu encore le jour. Le texte sur la manutention des charges prévoit que l'employeur doit « tenir compte des critères d'évaluation, relatifs notamment aux caractéristiques des

²⁰⁵ Et encore le défaut de visite médicale pourra, à la différence de l'évaluation des risques, être relevé et sanctionné autant de fois qu'il y a de salariés concernés.

²⁰⁶ Point de vue du Medef dans *Prévention des risques professionnels : les positions des partenaires sociaux* Etudes et Documents, ANACT, mars 2000.

²⁰⁷ R 231-66

²⁰⁸ R 231-54-1

²⁰⁹ R 231-56-1

charges, à l'effort physique requis, (...) » tels que définis par un arrêté pris le 29 janvier 1993.

4.2.3 L'EVALUATION DES RISQUES TEND A SE SUBSTITUER AUX OBLIGATIONS TECHNIQUES

L'obligation d'évaluer les risques, qui se combine, nous l'avons vu dans le cas des risques manutention ou cancérogène, avec des prescriptions techniques, peut aussi ne s'accompagner que d'une obligation de résultat quant à la prévention du risque auquel elle se rapporte. C'est le cas du décret du 24 décembre 2002 relatif à la prévention des explosions sur les lieux de travail qui ne prévoit que deux obligations, la première d'évaluer les risques et la seconde de déterminer par écrit les mesures de prévention adoptées dans un « document relatif à la protection contre les explosions »²¹⁰.

L'évaluation des risques peut aussi être convoquée pour déroger à des règles techniques. Ainsi, dans la directive du 27 juin 2001 relative au travail en hauteur, l'employeur acquiert la faculté de transgresser l'interdiction, d'utiliser une échelle ou une corde comme poste de travail, dès lors, que « selon l'évaluation des risques, le travail en question peut être exécuté de manière sûre et où l'utilisation d'un autre équipement de travail plus sûr n'est pas justifiée ».

Nous mesurons dans ces deux cas le déplacement d'une logique substantielle vers une logique procédurale et, la reconnaissance à l'employeur d'une faculté de jugement qui, nous le verrons dans nos chapitres ultérieurs, ne sont pas sans conséquence sur les inspecteurs du travail.

4.3 LA CONTRIBUTION LIMITEE DES ACTEURS PRIVES AU DISPOSITIF NORMATIF

Les partenaires sociaux et l'Institution de prévention de la sécurité sociale

Les partenaires sociaux prennent des engagements conditionnels (Adam G. 2001)²¹¹ et créent du droit dans le champ de l'évaluation des risques avec l'accord du 13 septembre 2000. Ainsi cet accord institue une consultation obligatoire des représentants du personnel sur la démarche d'évaluation a priori des risques²¹². Ceci constitue un véritable apport pour deux raisons. La première, car les textes sur l'évaluation des risques et ceux sur le CHSCT ne prévoient pas explicitement une consultation du comité sur l'évaluation²¹³. La seconde, car les textes sur l'évaluation n'imposent pas à l'employeur de mettre en débat la démarche qu'il adopte mais seulement ses résultats. Il prévoit aussi, à l'égard des démarches d'évaluation, qu'« un code

²¹⁰ Mais, à la satisfaction mitigée des inspecteurs, un arrêté – de juillet 2003 – institue quelques obligations techniques à mettre en œuvre, selon le niveau de risque...apprécié par le chef d'entreprise.

²¹¹ Mais peut-on parler véritablement d'engagement de la part des signataires, dès lors qu'ils ont assorti leur accord d'une clause « d'autodestruction » qui lui ôte tout caractère contraignant si l'une de ses dispositions n'est pas validée par le gouvernement ? voir Adam G.

²¹² Article 1.3 de l'accord.

²¹³ Notons que le texte sur les obligations générales de l'employeur à l'égard du CHSCT constitue un outil incertain pour exiger la consultation obligatoire du comité sur le document unique d'évaluation des risques. En effet, l'article L 236-2 prévoit que « le CHSCT est consulté... » dans un certain nombre de cas dûment énumérés et « qu'il donne son avis sur les documents se rattachant à sa mission, notamment le règlement intérieur ». Cette dernière phrase trouve à s'appliquer au document unique d'évaluation des risques mais, l'expression « donne son avis » laisse penser que ce sont aux élus de prendre l'initiative alors que « le CHSCT est consulté » suppose une initiative de l'employeur.

de bonne pratiques sera mis au point ». Ce terme est proche de « approved code of practice » utilisé par les Britanniques²¹⁴. Ces « codes approuvés » par la HSC (Health and Safety Commission), l'équivalent français du Conseil supérieur des risques professionnels, ont une portée juridique : sans avoir la force obligatoire d'une loi ou règlement, leur mise en œuvre permet de présumer que l'obligation légale à laquelle ils se rapportent a bien été respectée. En l'état actuel des choses, la production normative des partenaires sociaux apparaît, en matière d'évaluation des risques, très limitée et il est significatif qu'elle se rapporte à des aspects de procédures.

La production normative est inexistante pour ce qui est des organismes de droit privé gérés paritairement, que sont les CRAM et la CNAM, qui n'ont en effet pas adopté de « recommandation » ou de « disposition générale » dans le domaine de l'évaluation des risques, susceptible d'être homologuée par le directeur régional du travail ou de faire l'objet d'une extension par le ministre.

L'opposition à une normalisation sur l'évaluation des risques

La production d'une normalisation de portée générale sur l'évaluation des risques, que ce soit au niveau européen ou mondial, rencontre l'opposition d'une majorité de pays, parmi lesquels la France et l'Allemagne, qui s'appuient sur un consensus national et sur leur position acquise dans le Comité européen de normalisation. L'argumentation avancée par ces opposants est la même que celle avancée contre une normalisation du management de la prévention (cf. supra). Ces arguments rejoignent le point de vue formulé par I. Vacarie et A. Supiot, confinant les normes au domaine de la technique et réservant à la loi l'expression des valeurs, et de « tout ce qui touche à la subjectivité » (Vacarie I. et Supiot A., 1993, p.24-26) Ainsi, la légitimité de l'évaluation des risques auprès des travailleurs, qui est indispensable à celle du jugement sur les conditions de travail en résultant et des mesures de prévention adoptées ensuite, ne peut être, selon les opposants à sa normalisation, le produit d'une norme adoptée par une instance de fait dominée par les industriels ou des techniciens.

Pour autant, dans le cadre des normes européennes sur la « sécurité des machines », la NF EN 1050 applicable à compter de janvier 1997, relative aux « Principes pour l'appréciation du risque », apporte des éléments de définition de l'évaluation des risques. Mais, le cadre très spécifique de cette norme n'attribue à ces définitions que le statut de point d'étape dans un processus d'appropriation de la notion générale d'évaluation des risques.

Dans leur norme BS 8800 datant de 1996, relative aux systèmes de management de santé et de sécurité au travail, les Britanniques expliquent longuement, dans l'annexe D de la norme, les principes et la pratique de l'évaluation des risques. Preuve s'il en est de la tension entre les différentes sources normatives, ils précisent dans leur introduction qu'« il existe déjà un cadre juridique très complet pour les questions de santé et de sécurité au travail », que « la présente norme vise à améliorer la performance des organismes en matière de SST, etc. » et conclut en posant que « la conformité avec une norme britannique ne confère pas en soi une immunité face aux obligations légales ». Le projet de norme internationale ISO 18001, version du 2 décembre 1998, relatif au management de la sécurité, reprend largement la norme britannique mais se limite concernant l'évaluation des risques à l'énoncé d'une courte définition.

²¹⁴ Article 1.1 de l'accord ; Pour une présentation du cadre légal britannique, voir « l'organisation de la prévention sur les lieux de travail - un premier bilan de la mise en œuvre de la Directive cadre communautaire de 1989 » Vogel L. (1994) BTS, Bruxelles,; Voir aussi « Evaluation des risques au Royaume-Uni- programme Karolus » rapport de mission Anouk Demay Août 2000, INTEFP, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

A défaut de production d'une norme sur le management et l'évaluation des risques, l'ISO a publié une première édition en 1990 puis, une seconde en 1999 d'un « Guide 51 » intitulé « Aspects liés à la sécurité- principes directeurs pour les inclure dans les normes ». Ce guide précise la terminologie employée dans le champ de la sécurité. A ce titre, il définit les notions de risque, d'évaluation des risques, ainsi que des procédures d'appréciation et de réduction de risques et, formule des propositions de prise en compte de la dimension sécurité dans la rédaction de normes.

Une position de repli a été adoptée par les Etats, pour satisfaire le besoin d'un référentiel de l'évaluation des risques et du management de la prévention, qui soit légitime auprès des salariés et, préserve les prérogatives des pouvoirs publics sans pour autant donner lieu à légiférer. Elle consiste à en confier l'élaboration à l'OIT, qui en avril 2001 a adopté – via le BIT- des « Principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail » référencé ILO-OSH-2001²¹⁵. Cette solution repousse aussi, pour les entreprises, à des horizons plus lointains, une coûteuse certification de leur organisation en santé et sécurité qu'induirait une norme ISO 18000, à l'image de ce qu'elles ont connu avec les certifications qualités ISO 9000.

Conformément à l'évolution de l'OIT, ces principes énoncés par le BIT n'ont aucune valeur juridique. Nous les évoquerons dans notre chapitre suivant pour le sens dont ils sont porteurs.

Interrogeons-nous, néanmoins, sur l'espérance de vie de l'opposition à une normalisation de l'évaluation des risques. En effet, confronté à la pression d'une partie de la communauté internationale, et du développement de la procéduralisation de l'exercice des responsabilités, l'AFNOR a mis à l'étude, en 2003, des « Lignes directrices d'évaluation des risques » dont l'objet est « de contribuer à l'information des organismes et des parties prenantes en matière d'évaluation des risques technologiques et naturels. Elles visent notamment, à fournir un support à tous les décideurs ayant à effectuer une évaluation de risques, en proposant un cadre commun de dialogue partagé par toutes les parties prenantes, quels que soient l'activité, le lieu ou la nature du risque. »²¹⁶

4.4 UNE PRESCRIPTION QUI MARQUE LE REFLUX DES PRESCRIPTIONS JURIDIQUES ?

Ainsi, le paysage normatif de l'évaluation des risques n'est pas encombré. La production, tardive, est avant tout le fait des pouvoirs publics et limitée à l'expression de « l'exigence essentielle » d'évaluation, et sa sanction pénale est légère. Tout se passe comme si l'obligation d'évaluer les risques, et les principes généraux de prévention auxquels elle est associée dans le chapitre préliminaire du même nom, constituait davantage une déclaration d'objectifs, une norme d'orientations, une « législation déclamatoire » ou « une norme non prescriptive » selon les termes de J-B. Auby²¹⁷ :

« Nous voudrions nous interroger sur un phénomène contemporain que l'on peut désigner comme de dilution des prescriptions juridiques dans la production juridique ou, à tout le moins, de reflux des prescriptions juridiques dans la production juridique. Il s'agit du fait que, dans les textes juridiques de toutes sortes, les commandements assortis d'une menace de sanction, les prescriptions, donc, tendent à céder la place de plus en plus fréquemment à des déclarations d'objectifs, des normes d'orientation, des programmes d'action, soit à un ensemble varié de "normes non prescriptives" ».

²¹⁵ ILO-OSH : International labour organisation – Occupational safety and health.

²¹⁶ Groupe d'Impulsion Stratégique « Evaluation des risques » GIS RISQUES – N° 031.

²¹⁷ Auby J.B, (1991), « Prescription juridique et production juridique », in Chazel et Commailles (dir.), L.G.D.J.

Par delà la simple contravention prévue par le texte, notons avec lui que la sanction de cette norme est bien réelle, et susceptible même d'être très lourde, dès lors que le défaut d'évaluation des risques sera associé à la survenance d'un accident ou d'une maladie professionnelle. C'est ce que laisse augurer les arrêts du 28 février 2002, déjà cités, si une réforme des modes de réparation ne vient pas à la rescousse des entreprises fautives.

Nous verrons dans notre chapitre sur la politique publique, l'importance accordée par le ministère du travail à la mise en œuvre d'une « veille », hors de l'entreprise comme dans l'entreprise, à l'égard des risques professionnels, et comment il associe à celle-ci l'obligation d'évaluation des risques des employeurs. Dans ce contexte, l'obligation d'évaluation des risques, aussi peu prescriptive qu'elle soit, devient l'instrument de la formulation d'une politique publique, le moyen de sa diffusion, le ressort de son acceptation (Auby J.B, 1991). Nous verrons, aussi dans notre chapitre sur la dimension cognitive de la prévention, comment le contenu évanescent de l'obligation d'évaluation des risques permet de nourrir de multiples conceptions qui entretiennent un débat profitable à la prévention.

CONCLUSION

A l'issue de ce chapitre relatif à la dimension normative de la prévention des risques professionnels, nous pouvons exprimer plusieurs constats.

La légitimité de la réglementation publique de la prévention des risques professionnels est forte. Cette légitimité s'est construite dans le temps, afin d'accompagner le développement industriel de la fin du 19^{ème} siècle et, dans le cadre de la rhétorique d'une Europe sociale, la libre circulation des marchandises du marché unique européen du 21^{ème} siècle. Elle a donc une source nationale et supra nationale, une visée économique et sociale. Elle entre en concurrence avec la recherche d'un profit immédiat et s'accompagne, dès lors, d'un dispositif répressif et coercitif. L'abondance des règlements et leur accroissement, en matière de prévention des risques professionnels, traduisent la légitimité de l'action de l'Etat en matière de prévention, qui s'est imbriquée historiquement avec la construction de l'inspection du travail.

Ainsi, la prévention des risques est-elle associée, par l'ensemble des acteurs, à celle de l'ordre public, largement encadré par l'Etat.

Le cas de l'évaluation des risques montre comment, compte tenu du mode précité de légitimation de la prévention (réglementaire et répressive), l'affaiblissement des sanctions menace d'ineffectivité le règlement. Dès lors, l'inspection du travail est fortement attachée à l'existence d'un ordre public assorti de sanctions pénales, dont il faut constater, dans le champ de la sécurité du travail, une extension aussi peu contestée²¹⁸ qu'elles sont peu mises en œuvre. En effet, à moins de se situer dans une pure logique de commandement du social, les manquements à la loi ne sont-ils pas inévitables compte tenu du compromis dont résulte la prévention et dont témoigne le faible nombre de procès verbaux établi par les inspecteurs.

La production des normes, qu'elles soient publiques ou privées, résulte d'une articulation de l'initiative privée et publique. Ni l'Etat, qui se veut garant de l'intérêt général, ni les acteurs sociaux promoteurs de leurs intérêts spécifiques, ne veulent s'abstraire de la production normative des uns et des autres. L'un et l'autre se sollicitent réciproquement pour assurer l'efficacité de leurs normes. Cette articulation entre acteurs privés et publics, dans la

²¹⁸ Rebut D. (2000), « Le droit pénal de la sécurité du travail », *Droit Social*, novembre. Voir aussi Teyssié.B dans la même revue.

production des normes, constitue un facteur d'incertitude, en particulier pour les inspecteurs du travail qui redoutent des remises en cause de la loi sous la pression du patronat.

La réglementation privée de la prévention des risques tend à se renforcer, même si elle demeure encore marginale. La conciliation des exigences d'une régulation avec la revendication libérale du « moins d'Etat » ainsi que la volonté de reconnaissance des partenaires sociaux conduisent à une revendication forte de production privée de normes et d'une adaptation de la loi à celle-ci. L'expérience des inspecteurs du travail de cette évolution de la hiérarchie des normes, dans un domaine comme la durée du travail, les amène à la redouter dans le champ de la prévention des risques, dont le caractère d'ordre public était jusqu'à présent peu contesté.

A cette poussée de la réglementation privée se combine une incertitude sur les frontières de l'ordre public. Citons Martine Aubry lors du centenaire de la DRT :

« La protection des salariés, individuelle et collective, repose sur des limites entre le rôle de l'Etat et le rôle de la négociation qui sont aujourd'hui plus floues qu'auparavant. Je m'en réjouis, dès lors que ce flou ne correspond pas à une moindre protection, mais aboutit à une plus grande prise en charge des problèmes concrets de la vie des salariés par les chefs d'entreprise, par les organisations syndicales et patronales. C'est vrai de la politique salariale, de la durée du travail, des conditions de travail. Il faut saluer là le rôle de l'ANACT, qui, peu à peu, rentre dans les négociations qui ont lieu à tous les niveaux dans notre pays » (La DRT a 100ans, Ministère de l'emploi et de la solidarité, octobre 2000, p.26).

Si cette incertitude constitue une ressource pour le pouvoir politique, elle déstabilise, entre autres acteurs, les inspecteurs.

Les normes de prévention souffrent d'un manque de lisibilité qui résulte des difficultés d'articulation de règles d'origines différentes, de leur abondance, de leur obsolescence parfois, et d'une codification surannée entachant leur légitimité et leur efficacité. Si l'inspection du travail en est atteinte, cette complexité constitue néanmoins pour elle un domaine d'expertise.

Enfin, et pour anticiper sur le chapitre sur l'approche cognitive de la prévention, nous avons pu appréhender comment l'évaluation des risques révélait, dans le champ de la prévention des risques professionnels, le mouvement, identifié dans le droit social par de nombreux auteurs²¹⁹, de substitution d'une « rationalité procédurale où l'essentiel serait d'organiser les procédures de délibération entre les acteurs, faute de pouvoir trouver un accord sur les fins » à une « rationalité instrumentale, celle du droit social classique, où l'Etat agit comme un ingénieur social dans le détail des questions ».

Pour autant, le domaine de la santé et de la sécurité au travail n'est qu'effleuré par ce mouvement, ce qui y rend d'autant plus sensible les inspecteurs du travail.

Ainsi, le dispositif normatif apparaît complexe et instable. Il est mis sous la pression des contraintes économiques. Dès lors, le caractère virtuel du dispositif coercitif et répressif public et privé le fragilise. Il en résulte une incertitude des acteurs de la prévention à son égard, à laquelle l'inspection du travail, est particulièrement sensible.

²¹⁹ Notamment, Morin ML. « La loi et la négociation collective dans l'élaboration des normes sociales », Colloque de l'INTEFP du 08/11/2001 sur « La négociation collective dans la démocratie sociale », in *Liaisons sociales Europe* n°52, mars 2002. Notons que ce mouvement ne se limite pas au droit de la sécurité. Il touche aussi le droit des licenciements collectifs avec l'invitation faite par la loi du 3 janvier 2003, portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques, à conclure des « accords de méthodes » (article 2 de la loi).

CHAPITRE 2 : LA DIMENSION COGNITIVE DE LA PREVENTION DES RISQUES

INTRODUCTION	99
---------------------------	-----------

<u>1 QUEL « SENS » POUR LA PREVENTION ?</u>	101
--	------------

1.1 ADHESIONS ET CONFLITS AUTOUR DU COMPROMIS CIVIQUE MARCHAND	102
1.1.1 LE RISQUE	102
1.1.1.1 Les différentes définitions du terme « risque » utilisées dans le champ de la P.R.P	103
1.1.1.2 Que faire du risque ? Les différentes utilisations du terme « risque »	107
1.1.2 QUELS OBJECTIFS POUR LA PREVENTION DES RISQUES ?	115
1.1.2.1 Supprimer les risques, le difficile renoncement au risque zéro	115
1.1.2.2 Les réticences à l'égard du « risque acceptable »	118
1.1.2.3 Maîtrise des risques et gestion des risques	119
1.1.3 LE COMPROMIS DANS LE TEXTE	122
1.1.3.1 L'invocation des connaissances pour justifier l'acceptation du risque	122
1.1.3.2 La réduction du risque « aussi bas qu'il est raisonnablement possible »	125
1.1.3.3 La référence explicite aux impératifs économiques ou financiers	126
1.1.3.4 L'instabilité du compromis	126
1.2 QUELLE APPROCHE GLOBALE DE LA PREVENTION ?	127
1.2.1 LA DIFFICILE ARTICULATION DE LA TECHNIQUE, DE L'ORGANISATION ET DES PERSONNES DANS LA PREVENTION : UNE PRE EMINENCE DE LA TECHNIQUE	128
1.2.1.1 Les problèmes posés par les facteurs humains et organisationnels	128
1.2.1.2 La prééminence de la technique	134
1.2.2 LA POLARISATION SUR L'ACCIDENT ET SUR LA SECURITE DU TRAVAIL AU DETRIMENT DE LA SANTE	135
1.2.2.1 La polarisation sur l'accident du travail et la sécurité du travail	136
1.2.2.2 Les difficultés de la visibilité des atteintes à la santé au travail	138
1.2.3 LES JUSTIFICATIONS D'UNE APPROCHE GLOBALE	141
1.2.3.1 Une justification fondée sur l'activité du salarié : l'approche ergonomique	143
1.2.3.2 Une justification fondée par la rationalité économique et productive	145
1.2.3.3 Une justification éthique et sociale	146
1.3 UNE APPROCHE PRESCRIPTIVE ET SUR DETERMINEE PAR LE RISQUE	150
1.3.1 LA SUR DETERMINATION DE LA PREVENTION PAR LE RISQUE	150
1.3.2 LE TRAVAIL REEL	151
1.3.3 DU TRAVAILLEUR OBJET DE LA PREVENTION A L'OPERATEUR ACTEUR DE LA PREVENTION	152
1.3.3.1 Le travailleur objet de la prévention	152
1.3.3.2 Le travailleur sujet de la prévention	153
1.3.3.3 Le travailleur acteur de la prévention	155
1.3.4 LES DIFFICULTES A SORTIR DU MODELE REGLEMENTAIRE PRESCRIPTIF ...	157
1.3.4.1 La prévention est dominée par la prescription	157
1.3.4.2 Des tentatives de dépassement de la prescription externe	164

1.4	L'EVALUATION DES RISQUES ACCELERE LA MUTATION	167
1.4.1	EVALUER LES RISQUES, POURQUOI FAIRE ? LA TENSION AUTOUR DU « RISQUE ACCEPTABLE » ET DE LA HIERARCHISATION DES RISQUES	167
1.4.1.1	L'opposition à l'évaluation des risques « qui ne peuvent être évités » et aux risques acceptables	168
1.4.1.2	Les définitions données à l'évaluation des risques valident une hiérarchisation des risques	170
1.4.1.3	Les réticences des inspecteurs à accepter une hiérarchisation des risques par les employeurs	173
1.4.2	EVALUER LES RISQUES, UN NOUVEAU SOUFFLE POUR QUELLE APPROCHE GLOBALE ?	174
1.4.2.1	L'évaluation fondée sur l'analyse des postes de travail et l'ergonomie des systèmes	174
1.4.2.2	L'évaluation des risques partie prenante de la gestion et de la performance économique.....	177
1.4.2.3	L'évaluation des risques renforce la problématique du dialogue social et décloisonne la prévention des risques	180
1.4.3	L'EVALUATION DES RISQUES DESTABILISE LA PRESCRIPTION	181
1.4.3.1	L'évaluation des risques déplace le prescrit externe vers un prescrit interne et accentue sa procéduralisation	181
1.4.3.2	L'évaluation entre compréhension et contrôle.....	183

2 LES EXPERTISES ET LA CONNAISSANCE MOBILISEES POUR LA PREVENTION 184

2.1	L'EXPERTISE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL.....	185
2.1.1	L'EXPERTISE SUBSTANTIELLE ET PROCEDURALE DES I NSPECTEURS DU TRAVAIL	185
2.1.1.1	Une expertise substantielle discutée.....	185
2.1.1.2	Les difficultés de l'expertise procédurale des inspecteurs	188
2.1.2	L'EXPERTISE DU MINISTERE DU TRAVAIL AU PROFIT DE L'INSPECTION.....	190
2.1.2.1	Une expertise technique en évolution.....	191
2.1.2.2	Des services études trop peu sollicités.....	192
2.2	LES DIFFERENTES CONNAISSANCES MOBILISEES DANS LE CHAMP DE LA PREVENTION.....	193
2.2.1	L'IDENTIFICATION DES EXPERTISES	193
2.2.2	L'APPEL A LA PLURIDISCIPLINARITE ET AU TRAVAIL EN RESEAU D'EXPERTISE	194
2.3	LES CONTROVERSES AUTOUR DE L'EXPERTISE DANS LE CHAMP DE LA PREVENTION.....	196
2.3.1	LES CONDITIONS POSEES A L'EXPERTISE	196
2.3.2	CONTROVERSE AUTOUR DE LA PRISE EN COMPTE DE LA SUBJECTIVITE ET DU RECOURS A L'EXPERTISE DES CHSCT	197
2.4	L'EVALUATION DES RISQUES, FACTEUR DE RECONFIGURATION DES EXPERTISES.....	202
2.4.1	L'EVALUATION DES RISQUES DEPLACE L'EXPERTISE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL	202
2.4.2	L'EVALUATION DES RISQUES VALORISE L'EXPERTISE DES SALARIES ET LAISSE DANS L'OMBRE LEURS REPRESENTANTS.....	203
2.4.3	L'EVALUATION DES RISQUES VECTEUR DE LA PLURIDISCIPLINARITE ET DU TRAVAIL EN RESEAU	204

3	<u>LA FABRIQUE DU SENS ET DE L'EXPERTISE</u>	205
3.1	LA FAIBLESSE DES INDICATEURS HANDICAPE LA PRODUCTION D'UN SENS COMMUN DE LA PREVENTION	206
3.1.1	LES LIMITES DES INDICATEURS SUR L'ETAT DE SANTE ET DE SECURITE AU TRAVAIL	206
3.1.2	LES INDICATEURS SUR L'ACTIVITE DE PREVENTION	209
3.2	LES DEBATS ET LA FORMATION : LE FORUM	210
3.2.1	LES DEBATS ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DE LA PREVENTION SONT RARES ET CONSENSUELS	210
3.2.2	LES DEBATS INTERNES AU MINISTERE DU TRAVAIL SONT PLUS FREQUENTS MAIS SANS SUITE	211
3.2.3	UNE FORMATION CLOISONNEE	211
3.3	LES NEGOCIATIONS AUTOUR DE LA PREVENTION : L'ARENE	212
3.3.1	LA NEGOCIATION ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX	212
3.3.1.1	La négociation institutionnelle	213
3.3.1.2	L'opacité de la négociation informelle dans le cadre des CHSCT	214
3.3.1.3	Une négociation au sein des CTR et CTN ?	215
3.3.2	LES CONVENTIONS ENTRE L'ETAT ET LES AUTRES ACTEURS	215
3.4	LA PRODUCTION D'UN SENS COMMUN DE L'EVALUATION DES RISQUES	218
	<u>CONCLUSION</u>	219

INTRODUCTION

La dimension cognitive de la prévention des risques renvoie, d'une part, aux connaissances construites, détenues, revendiquées et reconnues pour la prévention par ses acteurs, dont le terme d'expertise nous semble rendre compte, et d'autre part, aux « sens » qu'ils construisent et donnent à la prévention.

Nous nous centrerons sur les inspecteurs du travail. Mais ne concevant pas ces agents sans l'organisation à laquelle ils appartiennent, ni sans les relations étroites qu'ils nouent avec leur environnement, nous traiterons, bien évidemment, du ministère du travail et situerons à leur égard, leurs principaux partenaires du champ de la prévention.

Une légitimité qui requiert la reconnaissance d'une expertise

Les inspecteurs tiennent de leur mission, de veiller à l'application des lois relatives à la santé sécurité au travail, une légitimité à investir le champ de la prévention des risques professionnels.

Mais, à l'égard des chefs d'entreprise, l'invocation de la loi ne suffit pas à en obtenir la pleine application ni l'adhésion. De même, l'invocation d'un risque encouru par les salariés ne suffit pas à en obtenir la prévention.

En effet, les inspecteurs rencontrent dans la justification de l'impératif de santé et de sécurité des « résistances » : économiques (le coût), techniques (l'absence de solutions techniques ou de savoir-faire), sociales (l'absence d'adhésion des salariés), et plus rarement juridiques (l'absence de texte prohibant les faits incriminés, l'imprécision des textes)¹.

L'inspecteur déploie à l'égard de ces résistances une expertise fondée sur des connaissances et un savoir-faire.

Des coopérations qui requièrent le partage d'un sens

Au-delà de ces résistances, le partage d'un « sens » donné à la prévention des risques professionnels contribue, à l'adhésion du chef d'entreprise, aux lois et règlements, à la prévention et à son effectivité.

Certaines obligations des chefs d'entreprise « tombent », aujourd'hui, « sous le sens » - citons celles de la mise à disposition de sièges, du chauffage des locaux, de la pose d'un carter de

¹ Ajoutons aussi les difficultés liées à la qualification juridique des faits. Une expertise est attendue de l'inspecteur afin de faire entrer dans une catégorie juridique la réalité dont il doit mesurer l'écart avec la loi. Dans cette circonstance, ce n'est pas l'employeur ou le salarié qui « résiste » à l'inspecteur, mais les « faits ». Exemple : les panneaux d'affichages publicitaires déroulants dont l'entretien expose les salariés à un risque de chute – lors du changement des affiches et les réparations effectuées sur la motorisation -, sont-ils, au sens du code du travail, des machines ou des immeubles ? Selon la réponse, la réglementation est différente et outille plus ou moins bien l'agent de contrôle dans son action correctrice. Autre exemple : les travaux d'entretien des bateaux de plaisance opérés sous une bâche de plastique assujettissent-ils l'entreprise, qui installe la bâche aux obligations relatives aux locaux de travail ? Une réponse affirmative permettra à l'inspecteur ou au contrôleur de s'appuyer sur des textes contraignants.

protection – et n'appellent pour seules objections celles précitées². D'autres, telles que la participation des travailleurs ou l'évaluation des risques, mettant en scène des acteurs rivaux ou des procédures complexes, s'en remettent à un sens de la prévention dont le partage n'est pas acquis.

Par ailleurs, les inspecteurs ne disposent pas de pouvoir coercitif à l'égard de la majorité des acteurs de la prévention tels que les agents de la CRAM, les médecins du travail, les salariés, etc. Leur mission légale de contrôle ne leur attribue pas d'office la légitimité nécessaire aux coopérations qu'ils peuvent solliciter. Dès lors, se pose la question, au-delà de la volonté politique de coopération, du partage ou de la construction d'un sens commun de la prévention.

Ainsi, tant à l'égard des chefs d'entreprises que des autres acteurs de la prévention, les questions de la reconnaissance de l'expertise (économique, technique, sociale, juridique) des inspecteurs et de l'existence d'un sens commun de la prévention sont essentielles.

Expertise et « sens » sont l'objet de constructions et de clivages

La dimension cognitive de la prévention est l'objet d'une construction collective, à la fois interne au groupe professionnel des inspecteurs et commune aux acteurs du champ de la prévention des risques professionnels. Elle fait l'objet de conflits et de compromis entre acteurs. Elle est aussi tributaire des rapports que notre société noue avec l'idée de prévention.

Cette construction collective revêt un enjeu particulier, compte tenu des transformations qui affectent le travail, l'évolution des connaissances, de la hiérarchie des normes et de la configuration des acteurs de la prévention.

L'identité professionnelle des inspecteurs repose notamment sur la détention d'une expertise – en premier lieu juridique – qui est en débat, au sein de la profession comme en dehors. Et la question de l'évaluation des risques a donné lieu à des divergences importantes, au sein de l'inspection du travail, sur l'expertise ou la compétence détenue pour pouvoir contrôler cette obligation.

Le sens donné à la prévention en général, et aux concepts particuliers tels que – une fois de plus - l'évaluation des risques, fait lui aussi l'objet de débats en dehors comme au sein de la profession des inspecteurs.

Bien que, sens, connaissance et expertise, paraissent fortement liés, nous distinguerons dans le chapitre ci-dessous le ou les sens donnés par les inspecteurs et les autres acteurs de la prévention à celle-ci (I), puis l'expertise mobilisée pour la mettre en œuvre (II), et enfin la fabrique du sens et de l'expertise (III).

Sans négliger l'évolution historique, ni les différents acteurs de la prévention, nous nous centrerons sur les inspecteurs du travail pour repérer les tensions existantes en leur sein et avec les autres acteurs.

Tant au regard de notre champ d'étude, qu'à celui de la clé d'entrée adoptée, nous accorderons une place essentielle aux notions de risques et d'évaluation de ceux-ci.

² Le « bon sens » qui prévaut au partage de ces exigences de confort au travail n'empêche pas de nombreuses entreprises d'exposer, pour des motifs économiques, leurs salariés au froid ou à la chaleur ou d'interdire à leurs gardiens de s'asseoir.

1 QUEL « SENS » POUR LA PREVENTION ?

La recherche du sens de la prévention des risques professionnels est handicapée par l'absence de doctrine à ce sujet (Cru D. 2000)³.

Pourtant il y a trop d'acteurs institutionnels de la prévention pour croire qu'il n'est pas donné un sens à celle-ci et qu'elle ne fait pas l'objet de conflits.

Dans une première section nous aborderons l'adhésion et les conflits autour du compromis civique marchand (I). En effet, tant la prévention des risques dans sa construction originelle, que l'inspecteur du travail dans son identité, se situent dans le compromis entre un idéal altruiste ou civique et les contraintes marchandes ou de rentabilité économique. Un compromis, auquel les inspecteurs ont du mal à se résoudre, entre la suppression des risques et leur acceptation (Boltanski L. et Thevenot L. 1987)⁴.

La problématique de l'approche globale de la prévention sera ensuite abordée (II). En effet, à la segmentation de la prévention institutionnelle se conjuguent celles de l'approche du travail et de la prévention. L'approche primitive technicienne du code du travail rentre en conflit avec l'activité de travail et la prévention, qui mobilisent de manière indissociable des facteurs techniques, organisationnels et humains. Par ailleurs, le recul du nombre d'accidents du travail, et les progrès réalisés dans la lutte contre les maladies, accordent aux questions de santé une nouvelle importance. Les inspecteurs du travail sont, plus que les autres acteurs, dépendants de l'orientation technique que le code du travail a donnée à la prévention. La place centrale qu'ils accordent à l'accident du travail les amène à accorder la priorité à la sécurité du travail sur les questions de santé. Mais leur mission généraliste les incline aussi à appréhender l'entreprise, la prévention et l'intégrité des salariés, dans leur globalité.

Enfin, nous évoquerons la sur-détermination de la prévention par le risque et la prescription (III). En effet, l'extériorité des préventeurs à l'égard du travail des opérateurs, et l'importance prise par la norme dans la prévention, attribuent à son contrôle et à la prescription une place déterminante. Or, le travail réel ne coïncide jamais avec le travail prescrit. Il en est de même pour la prévention. Les inspecteurs du travail sont ainsi pris dans une tension entre une activité préventive fondée sur la prescription et la reconnaissance d'une prévention originale, et parfois « déviante » à l'égard des textes, construite par les travailleurs et leur encadrement.

³ Le premier « Que sais-je » sur la prévention des risques professionnels est publié en 1996 sous la plume de Goguelin P.; professeur honoraire au CNAM, titulaire de la chaire de psychologie du travail de 1970 à 1990. Le terme de préventeur n'existe que depuis son invention en 1960 par Caloni P., et l'enseignement de la prévention des risques professionnels n'en est qu'à ses débuts, (cf. section 3).

Cru D. (2000) *Revue de médecine du travail*, tome XXVII, numéro 2, p.119 ; Selon Cru D., chargé de missions à l'ANACT, « il n'existait pas en France, du moins à ma connaissance, jusqu'à ces dernières années, d'exposé doctrinal de la prévention qui offre une vue globale des problématiques en jeu »

Selon Vandroz D., directeur des études à l'INTEFP : « le concept de prévention reste une boîte noire que l'on tente d'expliquer par la description fine des entrées et sorties » in Prévention : un concept en évolution – points de vue tirés du séminaire INTEFP 11/96 juillet 1998.

⁴ Avec les termes « civique », « marchand », « industriel », nous faisons référence aux différents modes de justifications développés par Boltanski L. et Thevenot L.(1987), *les Economies de la grandeur*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.

Dans notre propos, le mode civique convoque les principes supérieurs de la préservation de la santé et de la sécurité ou de l'amélioration des conditions de travail, de l'égalité ou l'altruisme, la dignité aussi, la participation des travailleurs etc. ; Le mode marchand renvoie à la nécessité de dégager un profit, à l'intérêt économique individuel ; le mode industriel renvoie à la productivité, aux calculs économiques, à la performance etc.

Notre seconde section examinera comment ces tensions sur le sens de la prévention interagissent avec les connaissances en matière de prévention et avec les positions expertes acquises.

1.1 ADHESIONS ET CONFLITS AUTOUR DU COMPROMIS CIVIQUE MARCHAND

Notre chapitre sur la dimension normative de la prévention a montré comment celle-ci s'est construite dans une interaction entre l'initiative de l'Etat et l'initiative privée. Pour cette même raison, le sens donné à la prévention sera celui du compromis entre l'exigence supérieure du droit à la sécurité et à la santé au travail, et celle des contraintes économiques ou de la « santé » des entreprises.

Ce compromis est évidemment instable. Il s'élabore au sein du champ de la prévention des risques professionnels, mais aussi en interaction avec l'appréhension du risque par notre société.

Chacun des acteurs, suivant les ressources ou les intérêts dont il est porteur, tentera de l'infléchir dans un sens ou dans l'autre.

Les inspecteurs du travail et les organisations syndicales de travailleurs mettent l'accent sur la dimension civique⁵ qui se nourrit de l'asymétrie du rapport salarial et de l'exigence croissante de « sécurité » parmi la population, résultant notamment des grandes crises sanitaires et écologiques.

Mais la « réhabilitation » de l'entreprise, que depuis 20 ans connaît notre société, accentue la dimension marchande et industrielle à laquelle n'est pas étrangère l'influence européenne qui a diffusé en France le pragmatisme anglo-saxon de l'approche « coût bénéfice ».

C'est autour des notions de risque (I), et de prévention des risques (II), que nous allons appréhender la question du compromis que constitue la prévention.

Nous concluons en observant comment le dispositif normatif a scellé ce compromis (III).

1.1.1 LE RISQUE

Le terme de risque est tellement usuel et polysémique que très peu d'auteurs se dispensent de le définir avant de l'utiliser. Cette variété de sens vient du fait que le risque est, dans son acception scientifique, à la différence du danger ou de l'accident, une notion abstraite, inobservable directement⁶.

Si le risque est paré de vertus positives dans certains domaines, notamment le « risque entrepreneurial »⁷, dans le champ de la prévention qui est le notre, comme dans la plupart des

⁵ L'évolution des statuts de l'association Villermé est intéressante de ce point de vue ; à la promotion d'un droit du travail protecteur des salariés prévue dans les statuts d'origine s'est substituée en 2000 la défense des droits fondamentaux. Interd'Its n°11, janvier 2000 ; C'est nous semble-t-il ce qu'exprime le postulat selon le quel « la santé des salariés n'est pas négociable » avancé par l'ensemble des organisations syndicales dans le « points de convergence entre les organisations syndicales CGC, CFDT, CFTC, CGT du 15/02/2000 » « pour une véritable politique de prévention des risques professionnelle » dans le cadre de la négociation de l'accord national interprofessionnel du 13 septembre 2000.

⁶ Favaro M. (2001) « Aperçu de la complexité des problèmes pour le préventeur » in Préventique-Sécurité Mars-Avril

⁷ « On pourrait dire que la société se divise en riscophiles et riscophobes. Les riscophiles se retrouvent très naturellement puisqu'ils portent l'esprit d'entreprise. Dans une période de transformations aussi fortes que celles

champs, le terme de risque est connoté négativement. Il sera ainsi le plus souvent associé à un dommage, à savoir une atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes (Drais E., 2002)⁸.

Les différentes définitions du risque (I), les utilisations les plus courantes qui en sont faites (II), rendent compte de la tension entre la rationalité marchande ou économique et l'idéal de santé et de sécurité au travail.

1.1.1.1 Les différentes définitions du terme « risque » utilisées dans le champ de la P.R.P

Dans notre champ, le mot risque recouvre le plus souvent les sens suivants :

- la seule éventualité d'un dommage (ex : le risque d'accident) ; nous verrons plus loin que telle est l'acception du terme dans l'expression « risque professionnel » utilisé par la Sécurité sociale dans son activité d'assureur,
- la nature d'un dommage (ex : risque de coupure)
- le danger ou la cause d'un dommage possible (ex : le risque amiante, le risque bruit)⁹ ;
- l'exposition à un danger ou à des facteurs de risques,
- l'éventualité d'une exposition à un danger ou à des phénomènes dangereux.

Cette dernière définition fait, selon Cuny X.¹⁰, l'objet d'un consensus parmi les acteurs de la prévention :

« Nous ferons l'hypothèse de l'existence d'un accord entre acteurs de la prévention sur une acception restreinte déterminée du mot "risque". Celui-ci est généralement réputé polysémique mais nombre de spécialistes s'accommodent d'une définition reprise par des chercheurs dans leurs publications, telle que celle-ci, "(...) l'éventualité de cette rencontre entre l'homme et le danger est caractérisée par la notion commune de risque"¹¹ ».

Favaro M. distinguera le danger ou phénomène dangereux, de l'accident et du « risque enfin ou "situation dangereuse", qui correspond dans son acception commune à la situation d'exposition, de rencontre plausible (sous des formes très diverses) entre des individus et une ou plusieurs sources de dangers » (Favaro M., 2001).

Le risque apparaît ainsi comme un aléa et une vulnérabilité. C'est, d'une part, une incertitude, une éventualité, quelque chose d'abstrait, et d'autre part, une situation imagée, bien concrète, fréquemment observée, la présence concomitante d'un homme et d'un danger.

Les principaux acteurs institutionnels français de la prévention retiennent cette définition, et en valorise son second membre.

que nous connaissons, l'avenir appartient davantage aux riscophiles qu'aux riscophobes. » , Seillière EA., Président du MEDEF, interrogé dans la revue *Risque- Les cahiers de l'assurance*, n°43, septembre 2000, Paris.

⁸ Drais E. (2002), *Risques au travail et dynamiques des organisations*, Thèse de sociologie – Université ParisIX-Dauphine – avril 2002 p.24.

⁹ Dans une grande confusion sémantique, liée notamment à l'accumulation par strate successive des textes, le code du travail évoquera tour à tour « la prévention des risques dus au bruit » (1987), la « prévention du risque chimique » (1992).

¹⁰ Titulaire de la chaire d'hygiène et de sécurité du travail au CNAM et membre du CSPRP.

¹¹ Cuny X. (2001), *Les cahiers de Préventique* n°1 juin 2001 p.27, citant la définition donnée en 1994 par Monteau et Favaro.

L'OPPBTB, dans sa méthode simplifiée d'évaluation des risques¹², définit le risque comme une probabilité, sans plus utiliser le terme, et ne recourir qu'à celui de « situation de danger » et « niveau de danger ».

L'INRS en est proche lorsqu'elle assimile, dans ses récents documents destinés au public, « l'identification des risques » à « identifier les situations dangereuses »¹³.

L'ANACT est proche de cette définition, en considérant que le risque c'est l'exposition d'un individu à un élément qui menace sa sécurité ou sa santé (ANACT, 2000)¹⁴. L'ANACT préférera parler de facteurs de risques¹⁵ plus que de danger, tant elle considère que si certains outils, produits, procédés peuvent être intrinsèquement dangereux (un couteau, un travail sous haute température, etc.), d'autres éléments de l'environnement, tels que la contrainte temporelle, la relation aux autres (par exemple, les clients), ne sont pas en soi dangereux mais peuvent contribuer à la réalisation d'un dommage dans certaines conditions (l'absence de marge de manœuvre sur le volume de travail, l'impossibilité de se soustraire au regard et aux demandes des autres). Souvent qualifiés d'organisationnels ou de « psychosociaux », ces facteurs de risques, qui deviennent, dans des circonstances particulières et temporairement, des "dangers", sont difficiles à appréhender et renvoient à une analyse de l'activité de travail et du sens que les travailleurs lui donnent.

L. Vogel, expert de la Confédération européenne des syndicats, va dans le même sens :

« La construction technique du risque en vue de la prévention est elle-même contestable à certains égards. Si un agent chimique nocif, un niveau déterminé de bruit ou une conception défectueuse des équipements de travail constituent indiscutablement des risques, dès que l'on passe aux facteurs psychosociaux, l'on se rend compte de la difficulté de cerner des risques univoques. C'est beaucoup plus l'interaction concrète entre les différents éléments – matériels et non matériels – mis en œuvre dans le processus de production et les personnes au travail, qui vont déterminer dans quelle mesure le travail contribue à la construction de la santé et dans quelle mesure il contribue à sa détérioration » (Vogel L. 1994, p.30).

Cette approche du risque est liée à une définition de la santé non comme un « état », mais comme une construction collective et individuelle, à laquelle concourt le travail¹⁶.

Le ministère chargé du travail ne donne pas de définition du risque mais rejoint implicitement dans sa circulaire du 18 avril 2002 la définition de l'ANACT.

A l'opposé, une part non négligeable d'institutions internationales appelées à définir le terme « risque », dans les normes ou principes directeurs, ont adopté une définition, proche dans notre domaine de celle des assurances¹⁷ ou des épidémiologistes (Raix A. et alii, 1997)¹⁸, pour

¹² MAEVA-BTP version TPE, OPPBTB- octobre 2002

¹³ Brochure ED 840, 1999. La brochure énumère et définit un certain nombre de risques : « le risque de chute de hauteur, c'est un risque de blessure causé par la chute d'une personne avec différence de niveau » ; « risque lié à la manutention manuelle : c'est un risque de blessure et dans certaines conditions de maladie professionnelle consécutives à des efforts physiques, des écrasements, etc. ».

¹⁴ ANACT, (2000) « Agir sur l'exposition aux risques professionnels » éditions Liaisons et ANACT, juin 2000 p.15.

¹⁵ La notion de facteur de risques n'est pas nouvelle, le rapport Denizet soumis pour avis au Conseil économique et social le 14 mai 1980 évoque aussi la « notion de risque professionnel qui s'est aujourd'hui élargie à l'ensemble des facteurs, qui concernant les conditions de travail, peuvent porter atteinte à l'intégrité physique ou mentale des travailleurs : travail de nuit, travail en équipe, trajets, nuisances de l'environnement de travail, etc. », Liaisons Sociales n°60/80 du 22 mai 1980.

¹⁶ Voir les travaux de Dejours C. sur la psychopathologie du travail, devenue psycho-dynamique.

¹⁷ De leur point de vue, le risque c'est « un mode de traitement spécifique de certains événements qui peuvent advenir à un groupe d'individus (...) », « la notion de risque doit se décliner avec celle de chance, de hasard, de probabilité d'éventualité ou d'aléa d'une part, de perte ou de dommage de l'autre ; A la rencontre des deux séries se situant la notion d'accident » (Ewald F., op cit. p 173 et 179) Ainsi parlera – t-on de la « tarification du risque

lesquels le « risque de » est une grandeur établie à l'aide de deux paramètres : la fréquence ou la probabilité d'occurrence de l'événement indésirable et la gravité du dommage encouru¹⁹.

Ainsi, selon le BIT, le risque est « la combinaison de la probabilité de la manifestation d'un événement dangereux et de la gravité de la lésion ou de l'atteinte à la santé causée à des personnes par cet événement²⁰ ».

L'organisation internationale de normalisation partage cette définition du risque, qui est la « combinaison de la probabilité d'un dommage et de sa gravité », le dommage étant la « blessure physique ou l'atteinte à la santé des personnes ou aux biens ou à l'environnement »²¹.

Le Comité européen de normalisation définit le risque, tantôt comme un phénomène dangereux, à savoir une cause capable de provoquer une lésion ou une atteinte à la santé (EN 292-1-1991 § 3.5), tantôt comme les autres membres de la communauté internationale, à savoir une combinaison de la probabilité et de la gravité d'une lésion ou d'une atteinte à la santé pouvant survenir dans une situation dangereuse (EN 292-1-1991 §3.7).

La Commission européenne définit – de façon non officielle²² – le risque comme « la probabilité que le dommage potentiel se réalise dans les conditions d'utilisation et/ou d'exposition et l'ampleur éventuelle du dommage ».

Ces définitions quantitatives ou « probabilistes » du risque rendent compte de la volonté d'utiliser les outils experts de la rationalité économique pour légitimer les prises de décisions en matière de prévention des atteintes à la santé ou à la sécurité des salariés.

Elles subissent deux types de critiques.

La première se rapporte à l'impossibilité de transposer, à la plupart des entreprises, des méthodes adaptées au grand nombre. Citons Claude Allegre :

« La notion de probabilité est constamment utilisée dans ces problèmes de risques ; la probabilité est un confort qui donne à ceux qui la manipule une impression de rigueur. Pourtant pour bon nombre de risques, elle n'a aucune signification réelle. Le calcul des probabilités est une discipline mathématique qui obéit à des règles. On ne peut se référer à elle que si l'on considère un grand nombre de cas, pas si on est face à un faible nombre. »²³

d'AT et de MP » basée sur le nombre d'accident survenu en rapport avec l'effectif, (par exemple arrêté du 01/10/1976 relatif à la tarification des risques d'AT et de MP in Pluyette p.217 ed 1991).

¹⁸ « L'épidémiologie est l'étude de l'occurrence, de la répartition et des déterminants des états de santé et des maladies dans les groupes humains et les populations » Raix A. et alii, (1997), « Santé-santé publique-travail et santé », in *Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail*, vol. 58, décembre 1997, Masson éditeur, Paris.

Une autre définition de Hernberg S. « l'épidémiologie a pour objet la connaissance de la fréquence des pathologies dans les populations humaines et celle des facteurs environnementaux, comportementaux ou génétiques qui déterminent ces fréquences » cité par Hemon D. dans *l'apport de l'épidémiologie - Actes de la rencontre d'octobre 1985 organisée par l'INSERM « évaluation des risques et des actions de prévention en milieu professionnel »*, La documentation française, 1987.

Voir aussi Dabb W. (1993), « l'évaluation du risque en santé publique », in *Prévenir- cahiers d'étude et de réflexion* édités par la coopérative d'édition de la vie mutualiste –premier semestre p.24.

¹⁹ Kervern GY. et Rubisse P., 1991, *L'archipel du danger, Introduction aux cindyniques*, Editions Economica, p.24

²⁰ ILO-OSH-2001, *Glossaire du document Principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail*, BIT Genève ; L'événement dangereux ou le danger, étant « ce qui est intrinsèquement susceptible de causer des lésions corporelles ou de nuire à la santé des personnes ».

²¹ Guide 51 : Aspects liés à la sécurité - Principes directeurs pour les inclure dans les normes - ISO/CEI 1999. La norme britannique BS 8800-1996 définit le risque de la même manière, comme la « combinaison entre probabilité et conséquence de la survenue d'un événement dangereux donné ».

²² Mémento pour l'évaluation des risques professionnels, Commission européenne, 1997.

²³ Allegre C. in Tubiana M. et alii, 1999, *Risque et Société*, juillet 1999, Ed.Nucléon, Paris.

C'est aussi le point de vue de X. Cuny, qui considère que l'utilisation des taux de fréquence et de gravité des accidents trouve très vite ses limites dans les entreprises de moins de 50 salariés (Cuny X. 2001 p.51).

En effet, appliquée au risque d'accident du travail et au micro-décideur qu'est le chef d'entreprise, on perçoit volontiers, comment la définition probabiliste du risque n'est pas opérationnelle pour l'aide à la prise de décision d'action de prévention. En effet, dans la très grande majorité des entreprises, il est exceptionnel qu'interviennent deux accidents ou deux maladies professionnelles identiques, compte tenu des faibles effectifs et de la singularité des situations de travail (Bilan des conditions de travail, 2001)²⁴.

La seconde critique de la définition quantitative du risque est plus radicale. Elle plaide en faveur d'une appréhension du risque comme une construction sociale.

Avec l'anthropologue M. Douglas²⁵, d'autres auteurs ont démontré que « les risques sociétaux dépendent intrinsèquement des relations sociales aussi bien que de l'évaluation des probabilités »²⁶.

Dans le champ de la prévention des risques professionnels, de nombreux auteurs revendiquent, à partir de l'étude de la pratique des acteurs, cette approche du risque comme une construction sociale. C'est le cas d'un sociologue comme N. Dodier :

« Il faut parler d'un processus de construction sociale des risques. Un ensemble de professionnels gravite autour de la notion de risque et en construit la réalité au cours de leur action. Il n'y a donc pas d'objectivité du risque en soi : en fait-il s'agit d'objectivation construite par des acteurs divers. On constate en effet, des formes d'expression hétéroclites et non réductibles les unes aux autres » (Dodier N. 1990)²⁷.

C'est aussi le cas de praticiens de la prévention comme D. Cru ou C. Dejours, qui, à partir notamment du constat du déni du risque par les ouvriers, revendiquent et défendent une approche « compréhensive » du risque.

Qu'il soit défini comme une probabilité ou comme une construction sociale, le risque est une incertitude. Dès lors, il n'est pas surprenant, dans un univers de la prévention dominé jusqu'à présent par la recherche de certitude juridique ou technique²⁸, que l'emploi du terme « risque » dans la réglementation, et par l'inspection du travail, mais aussi par les autres préventeurs, soit récent²⁹ et que la définition courante qui en est donnée soit celle très empirique de la rencontre de l'homme avec le danger.

²⁴ Bilan des conditions de travail, 2001, établi par la DRT. L'indice annuel de fréquence des accidents du travail avec arrêt, qui permet de mesurer le nombre d'accidents pour mille salariés est en l'an 2000 de 44,1 (soit un accident de tous types pour 22 salariés), celui des maladies professionnelles est en 1999 de 1,4 (soit une maladie pour 680 salariés). Source des indices de fréquence.

²⁵ « Le risque n'est pas une chose matérielle, c'est une construction intellectuelle très artificielle, qui se prête particulièrement bien à des évaluations sociales de probabilités et de valeurs », Les études de perception du risque, un état de l'art, Douglas M. (1987) in « La société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques » sous la direction de Fabiani J.L. et Theys J. Presses de l'ENS, p.56.

²⁶, Rayner S. et Cantor R., (1987), Quand le risque acceptable est-il socialement justifié in *La société vulnérable*. Drais E. (2002), procède à une revue de littérature sur le risque et défend le point de vue du risque comme produit des normes sociales.

²⁷ Dodier N. (1990), rapport du séminaire La Prévention en chantier : concepts et pratiques, mars 1990.

²⁸ Portées par les inspecteurs du travail et les ingénieurs

²⁹ « Jusqu'à la loi du 06/12/1976 le code du travail ignorait le mot risque. Celui-ci n'était usité que par le code de la sécurité sociale. Le code du travail employait le mot danger. Les nombreux décrets qui ont suivi, utilisent fréquemment le mot risque » « L'obligation de sécurité du chef d'entreprise » Seillan H., Dalloz, 1981, p.21.

Si Seillan H. omet la mention du risque dans les dispositions relatives au CHS (cf. notre note ultérieure) il a globalement raison. Ainsi dans son article de huit pages denses publié en 1949, « l'évolution de la

Mais alors, elle valorise également le "danger" et "l'homme". Elle attribue à l'analyse de l'activité et au « facteur humain » une place essentielle et invite aux controverses le concernant.

H. Seillan qui en 1981 déplorait l'approche en terme de risque au détriment d'une approche en terme de danger illustre le besoin de certitude qui peut habiter le préventeur et l'amener à supprimer l'homme de son champ de vision. Citons-le :

« Parler de risque, c'est évoquer l'homme, parler de dangers, c'est évoquer une situation. Avec le mot risque est envisagée la participation de l'homme dans la survenance du danger ; le dommage est issu pour partie de facteurs humains, il n'a plus pour origine unique l'existence objective d'une situation dangereuse. (...) La sécurité des travailleurs, c'est l'absence même du danger ; ce n'est pas l'absence de risque. » (Seillan H. 1981, p.22).

Nous verrons dans notre analyse ultérieure des positions en présence au sein de l'inspection du travail comment les clivages sur l'évaluation des risques se recoupent avec celui sur la pertinence de la notion de risque.

1.1.1.2 Que faire du risque ? Les différentes utilisations du terme « risque ».

Polysémique, le terme risque ne vaut que par ses utilisations. Celles-ci rendent compte des évolutions et divergences quant au sens à donner à la prévention.

Nous allons examiner successivement la notion de « classe de risque », puis « l'éducation au risque », puis la « prévention des risques » et « l'analyse des risques ». Nous aborderons ultérieurement la question des objectifs de la prévention des risques (§1.1.2) et du scellement du compromis civique marchand dans le texte, tant il est vrai que les dimensions cognitives et normatives du risque sont articulées (§1.1.3).

Définir des « classes de risques » : la surdétermination du risque par l'accident

Depuis 1946, pour la Sécurité sociale, dans son rôle d'assureur, les risques professionnels recouvrent trois types d'événements ; l'accident du travail, l'accident du trajet et la maladie professionnelle³⁰.

Le risque constitue, pour chacune des activités économiques inventoriées par la CNAM, voire pour chaque entreprise, l'indicateur nécessaire à l'ajustement des cotisations accidents du travail au coût engendré par la réparation. Dans ce contexte, le terme de « risque professionnel » est une grandeur statistique qui rend compte du nombre et de la gravité des accidents. La « classe de risque » caractérise une activité ou une entreprise³¹.

La mesure du « risque professionnel » permet aussi de cibler les branches d'activités et les entreprises devant être visitées par les agents des CRAM³².

réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs », le chef du Service de l'hygiène et de la sécurité au ministère du travail n'utilise le mot risque que 4 fois. Article cité.

³⁰ Voir le Rapport de la Cour des comptes sur la gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles - février 2002 ; Mais pour le ministère du travail aussi le « risque » est parfois utilisé pour désigner l'occurrence des accidents du travail. Cf. rapport Bognol page 7, qui analysant « l'évolution du risque » procède à une étude des taux de fréquence des accidents du travail.

³¹ Caloni P. (1952), rapporte page 20 comment déjà à la fin du 19^{ème} siècle, le Syndicat général de garantie du BTP prévoyait dans ses statuts des sanctions contre ses adhérents négligents : les entreprises étaient regroupées en "classes de risques" déterminant le taux de contribution des entreprises. Pluyette J. (1949), p.51, directeur de l'UIMM, exposant son action en faveur de la prévention des AT/MP évoquera la nécessité pour tout chef d'établissement de « suivre la variation du risque dans les divers services ou ces accidents se produisent ».

³² « Depuis 1993 la CRAM sud-est cherche à se rapprocher de partenaires institutionnels pour la maîtrise des risques dans des secteurs affichant de mauvais résultats statistiques en matière d'AT/MP. Les membres de chacun des cinq CTR (Comités techniques régionaux) retiennent ainsi une activité qui sera particulièrement

Cette approche présente un atout et deux limites : l'atout, c'est l'objectivation des atteintes à la santé et à la sécurité sur les lieux de travail, nécessaire aux décisions publiques. La première des limites est le manque de fiabilité des déclarations d'accidents du travail et le mode de reconnaissance des maladies professionnelles, qui ne rendent que partiellement compte du risque³³. La seconde, et pas la moindre, est que cette approche se situe en aval du dommage et ne constitue qu'une évaluation a posteriori du risque.

Cette approche révèle d'une part la sur détermination du risque par l'accident du travail et d'autre part la recherche d'indicateurs susceptibles de légitimer des priorités d'action de prévention.

Le raisonnement en terme de risque, compris comme « classe de risque », est étranger à l'inspection du travail. Si les inspecteurs utilisent l'argument du coût des accidents, ils hésitent à s'aventurer dans le calcul économique de la prévention dont ils redoutent qu'il soit à son désavantage :

« Si le coût de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle est inférieur au coût de la mesure de prévention nécessaire, l'employeur préférera ne pas prendre de mesure de prévention. Ce n'est pas la logique de l'agent de contrôle »³⁴.

De plus, le principe de l'adoption de priorité dans ses visites y est récent et fait l'objet de contestation. Il n'apparaît qu'au début des années 1980 et s'opère de manière subjective³⁵. Pour autant, depuis le début des années 1990, le ministère du travail accentue l'injonction de rationalisation de l'activité avec la promotion de "diagnostics" et la recherche d'indicateurs communs, qui sont de nature à valoriser une approche des entreprises en terme de « risque », objectivant les situations.

Bien que l'inspection ne soit pas attachée aux indicateurs statistiques de risque³⁶ fondés sur les accidents du travail, ces derniers constituent pour elle un élément clé, assurant sa légitimité à demander l'application des règles du code du travail. Anticipant notre développement sur les limites de l'expertise technique des inspecteurs, nous faisons nôtre le constat de N. Dodier :

« La capacité des inspecteurs à lire les risques est sans cesse contestée dans les usines, à partir de deux arguments principaux : les relevés d'infractions au code du travail ne visent au fond que des dangers mineurs ; les connaissances techniques de l'inspecteur sont estimées bien inférieures à celle des spécialistes. Lorsqu'ils nient l'existence des risques, les employeurs mettent en avant leur connaissance approfondie des équipements et des processus de fabrication. L'accident est donc un outil fort précieux pour l'inspecteur : s'il ouvre les yeux sur de nouveaux horizons, il marque aussi la présence de risques incontournables. »³⁷

suivie pendant un ou deux ans. ». *Maîtriser les risques*, journal trimestriel du service prévention de la CRAM SE, juillet 2002

³³ Voir les nombreux rapports évoquant la sous déclaration des accidents du travail et maladies professionnelles : rapport Deniel, rapport Levy Rosenwald, rapport de la Cour des comptes février 2002, cf. notre § 3.1.1

³⁴ En introduction de la brochure « L'évaluation des risques : Quel enjeu et quelle pratique pour l'inspection du travail », Horizon n°50, février 2003, DRTEFP d'Ile de France.

³⁵ Voir le chapitre 3 sur les orientations données aux inspecteurs du travail. Notons que les accidents liés à la circulation dans l'entreprise et aux manutentions qui représentent près des 2/3 des accidents dans les entreprises n'ont pas fait l'objet, avant l'année 2003, d'actions prioritaires de contrôles de l'inspection du travail. Il en est de même pour les troubles musculo-squelettiques qui constituent la première des maladies professionnelles.

³⁶ Voir § 3.1.1

³⁷ Dodier N., (1987) « Modèles d'entreprises et prévention des risques professionnels : l'action des inspecteurs du travail », in *Cahiers du centre d'étude de l'emploi*, n°30, 1987.

L'éducation au risque, une activité traditionnelle des préventeurs :

Depuis l'invention de la théorie du risque professionnel à l'occasion de la loi de 1898, l'accident du travail ne constitue pas une faute³⁸. S'il n'est pas une faute, c'est parce que le « risque » est inévitable ; c'est parce que le travail est réputé naturellement dangereux (Lafarge P. 1949)³⁹. Et la jurisprudence établira que le respect par le patron des règlements de sécurité édictés par le législateur satisfait son obligation de sécurité⁴⁰. Dès lors, la prévention des accidents ne constitue pas une obligation légale, mais tout au plus un intérêt bien compris de l'employeur et du salarié. D'ailleurs, la loi du 30 octobre 1946 sur la prévention et la réparation des accidents du travail ne fixe pas d'obligation de prévention aux entreprises. Elle lie la prévention à la réparation à travers l'adaptation des taux de cotisation aux résultats atteints par les entreprises, et l'attribution d'une partie des cotisations aux activités de prévention des organismes de sécurité sociale.

Pour prévenir les accidents, il faut, selon les préventeurs du 20^{ème} siècle, certes adopter des mesures techniques de prévention, mais il faut aussi développer la conscience du danger et de l'accident possible.

Si le risque c'est la rencontre de l'homme et du danger, alors, il est possible et nécessaire pour le prévenir d'agir sur les hommes.

Il faut développer « l'esprit de sécurité » et le « sens du risque » chez les salariés et les employeurs⁴¹. C. Dejours souligne l'utilité pour la sécurité et pour la productivité de cette éducation :

« Pour solliciter l'inventivité et l'efficacité des opérateurs, on a tout intérêt à maintenir un certain niveau de tension et de peur, vectorisé par un "esprit de sécurité". L'esprit de sécurité n'est pas tant fondé sur des procédures codifiées que sur un climat psychologique, visant à faire circuler l'idée que la négligence de chacun peut entraîner des catastrophes pour tout le monde. C'est donc davantage une manipulation psychologique qu'une injonction technique »⁴².

Ainsi, dès leur création en 1941, les Comités de sécurité, puis les CHS en 1947, auront pour missions essentielles d'enquêter sur les accidents graves du travail et de « développer par tous les moyens efficaces le sens du risque professionnel »⁴³.

³⁸ A l'exception de la « faute inexcusable » dont nous avons pu voir, dans notre chapitre premier sur la dimension normative de la prévention, la définition extensive donnée par la jurisprudence depuis les arrêts de février 2002 tendant à attribuer aux employeurs une obligation de « non-dommage ».

³⁹ Lafarge P. (1949), « protection des travailleurs contre les risques inhérents au travail ». Mmes Aubry et Guigou se sont exprimées dans le même sens.

⁴⁰ Nous avons pu voir aussi comment la jurisprudence n'avait pas encore établi d'obligation générale de non mise en danger.

⁴¹ Voir Viet V. et Ruffat M. (1999) p.38, 43 et suivantes. Voir aussi Vayssières dans RFT 1956.

⁴² Dejours C. (1995) « Approche du risque par la psychopathologie du travail » in La société vulnérable, op.cité p.225.

⁴³ L'arrêté du 13 mai 1943, repris par l'arrêté du 11 août 1947 modifié par l'arrêté du 20 mars 1954, fixant la nature des renseignements à fournir par les comités de sécurité détermine, notamment, le cadre du « rapport annuel sur l'activité du comité de sécurité » lequel distingue les « actions préventives » et les « actions de propagande » constituées notamment des « moyens mis en œuvre, pour créer et développer parmi le personnel ouvrier et le personnel de maîtrise, l'esprit de sécurité ». Notons que la rubrique « action préventive » est constituée de 3 items qui illustrent la sur détermination du risque par les accidents du travail : « Enseignements tirés pour la prévention des enquêtes et statistiques d'accidents du travail, indiquer les machines les plus dangereuses et les causes donnant lieu au plus grand nombre d'accidents, réalisations effectuées dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs ».

Le terme de « propagande » est aussi utilisé par Caloni P. décrivant l'activité du service prévention du syndicat de garantie du BTP dans l'entre deux guerre Travail et Sécurité janvier-avril 1949 p.26. Pluyette J., directeur de l'UIMM fait de même dans la même revue p.51

Suivant ce raisonnement, les préventeurs institutionnels s'emploient à éduquer les employeurs et les salariés par la propagande, la formation, etc.⁴⁴.

Citons aujourd'hui l'activité dans ce sens de l'INRS avec son journal trimestriel « Prévenir les risques du métier » diffusé à 202 000 exemplaires, sa diffusion annuelle de 2 350 000 de brochures et de 700 000 affiches. Interpellée par la Cour des comptes sur la faiblesse de son activité de recherche, la CNAM justifie son action éducative :

« En réalité, dans la plupart des cas, les risques sont traditionnels et connus depuis longtemps (chutes, coupures,...). La question essentielle est donc d'en faire prendre conscience aux employeurs et aux salariés et d'inventer des méthodes de plus en plus efficaces pour les éviter »⁴⁵.

L'OPPBTP est dans la même problématique, avec ses 24 000 stagiaires formés en 2001 dans les régions et sa participation à plus de 4000 réunions de chantiers la même année (Bilan des conditions de travail 200)⁴⁶.

Cette activité éducative, à l'égard des chefs d'entreprises comme des salariés, est portée aussi par le ministère du travail et ses inspecteurs.

V. Viet a rapporté l'activité éducative des inspecteurs du travail au début du 20^{ème} siècle (Viet V. 1994 p.360).

La recommandation n°81 de l'OIT, adoptée le 19 juin 47, prévoit que les employeurs et les travailleurs sont instruits de la législation du travail et des questions d'hygiène et de sécurité, et le B.I.T incite les inspecteurs à y participer⁴⁷.

Pendant plusieurs décennies, après la Seconde guerre mondiale, les campagnes périodiques de propagande en faveur de la sécurité constitueront de la part du ministère du travail l'essentiel de son activité non normative en faveur de la prévention⁴⁸.

A partir de la fin des années 1970, le terme « d'éducation » n'apparaît plus guère dans la littérature relative à l'action de l'inspecteur car l'employeur est alors assujéti à l'obligation de dispenser à ses salariés une « formation à la sécurité »⁴⁹. La prise de conscience que les

⁴⁴ Education mais aussi, après guerre, sélection dans les centres psychotechniques destinés à orienter professionnellement les salariés en fonction de leur sens du risque Viet V. et Ruffat M. (1999), p.136 et suivantes ; voir aussi le rapport annuel 1962 de l'IGSS, p.229

⁴⁵ Rapport de la Cour des comptes de février 2002 sur la Gestion du risque AT MP, réponse de la CNAM p.238 du rapport.

⁴⁶ Sources : Bilan des conditions de travail (2001) p.235 pour l'OPPBTP et 2000 p.316 pour l'INRS.

⁴⁷ L'ouvrage édité en 1971 par le BIT, « L'inspection du travail, sa mission, ses méthodes », et salué par le ministère du travail français (cf. Chetcutti C. (1976) *Droit Social*, février 1976, p.21), distingue « les deux aspects, répressif et éducatif, du rôle de l'inspection du travail. D'un côté, une règle stricte ; toute personne qui commet une infraction est passible de poursuites immédiates ; de l'autre, un effort de persuasion, une tentative visant à convaincre le fautif de "se mettre en règle", avant de passer aux sanctions » (p.67). Il valorise les « activités éducatives » de l'inspecteur (p.172), et évoque sa participation à « l'éducation ouvrière ». Rappelons que dans le code du travail les « congés de formation économique sociale et syndicale » (L 451-1) institués par la loi du 30/12/1985 ont succédé aux « congés d'éducation ouvrière », institués par la loi du 23/07/1957.

Voir aussi l'article de Vayssières RFT (1956).

⁴⁸ Le ministère du travail participera à l'organisation de « Semaine de sécurité » cf. les circulaires du 01/06/1950, 16/05/1951, 08/05/1952, 11/05/1955, janvier 1979, 1983, 11/09/1984, etc.

« (...) faire reculer le risque d'accidents. Pour soutenir cette action et en dehors de moyens administratifs dont je puis disposer, j'ai décidé d'organiser des campagnes de prévention, soit à l'encontre de certains risques spécifiques, soit dans le cadre de certaines industries ou professions particulièrement frappées, comme celles du BTP ou une telle campagne est déjà lancée. » Circulaire du ministre du travail du 6 mai 1965 relative à la prévention des AT/MP. L'efficacité de ces campagnes était contestée par l'IGSS cf. rapport Bougnol page 2.

⁴⁹ Loi du 06/12/1976 et décret du 20 mars 1979 citons l'article R 231-4 : « la formation à la sécurité a pour objet d'instruire le salarié des précautions à prendre pour assurer sa propre sécurité et, le cas échéant, celle des autres personnes occupées dans l'établissement. (...) ». Cette formation obligatoire à la sécurité, instituée par la loi du 06/12/1976, est une reconnaissance des « dangers inhérents au travail », en même temps que de l'autonomie des entreprises en matière de prévention.

salariés et les employeurs pouvaient être titulaires d'une expertise a contribué aussi à un recul de la notion « d'éducation » (Viet V. 2002)⁵⁰.

Pour autant les orientations données par le ministère accordent toujours une place importante à la « sensibilisation », à « l'accompagnement » des entreprises et à « l'animation » des CHSCT.⁵¹

Aujourd'hui, la participation des inspecteurs aux réunions de CHSCT (autour de 8 000 par an, soit une vingtaine par inspecteur) constitue certes un acte de contrôle du bon fonctionnement de l'institution, de suivi par l'agent de ses prescriptions, d'arbitrage entre les participants, mais aussi d'éducation. Les inspecteurs sont parfois amenés à y projeter des diaporamas, des films, y diffuser des brochures, etc.

Mais, le message des inspecteurs a changé au fil de l'évolution des CHS qui sont devenus une institution représentative du personnel à part entière. Il ne s'agit plus seulement d'une éducation sur les risques. Dodier notait en 1986 que l'activité pédagogique des inspecteurs en CHS avait pour but de rendre ceux ci autonomes en matière d'évaluation des risques et de les doter d'outils efficaces de la négociation institutionnalisée.

« L'inspecteur suit des CHSCT en tentant par sa présence et ses actions de créer dans l'entreprise les ressources indispensables à la négociation formalisée des problèmes d'hygiène et de sécurité. Le but est alors plus de travailler sur les délégués, sur la direction, sur les règles de fonctionnement de l'institution CHSCT, que sur les risques dans les ateliers » (Dodier N., 1990).

La prévention des risques est ainsi acte de persuasion, d'éducation, dont le contenu préservera plus ou moins la position d'expert des préventeurs institutionnels. Sans que celle ci n'échoit en totalité à l'inspection, elle interpellera les inspecteurs sur le temps qu'ils veulent bien y consacrer au détriment du « contrôle »⁵², sur son contenu, sur leur compétence et sur son efficacité⁵³.

La prévention : une idée ancienne centrée sur l'accident :

P. Caloni montre comment les bâtisseurs du Pont du Gard, et des cathédrales, manifestaient un « esprit de sécurité » lors de leurs travaux en hauteur (Caloni P.1952 p.3).

Plus près de nous, en 1850, le docteur Villermé plaidait en faveur de la prévention des accidents produits par les appareils recevant l'impulsion des moteurs à vapeurs, par l'adoption de « moyens préservatifs (...) simples, économiques et efficaces ne pouvant gêner véritablement l'industrie et d'une application presque toujours facile dans les anciens établissements (...) Les principaux consisteraient à (...) prévenir, à l'aide de précautions, les effets de l'excessive rapidité du mouvement, au moment où l'on arrête le travail dans les manufactures (...)» (Caloni P. 1952)⁵⁴.

Viet évoque « le lent mûrissement de l'idée de prévention jusqu'à la loi de 1893 », avec le passage des mesures « personnelles » (la protection légale des femmes et des enfants dans les

⁵⁰ Viet V. (2002) « La pérennité... » Gazette Sociale IdF. Sur l'expertise des salariés voir notre § 1333.

Le changement de génération des inspecteurs y contribue aussi. Aux inspecteurs issus pour partie du corps des instituteurs des années 1930-1960 a succédé celui des juristes.

⁵¹ Cf. chapitre 3 ; notons que la mission « d'animer » les CHS a toujours été fixée aux inspecteurs. Mais le rapport à l'institution a évolué. D'une conception du CHS « relais » ou « auxiliaire naturel » de l'inspection, on est passé, tendanciellement, à celle du CHSCT « acteur autonome ». Les deux approches coexistent toujours.

⁵² Le patronat dans ses interventions au Conseil supérieur des risques professionnels demandera fréquemment au ministre d'orienter l'action de l'inspection vers le conseil et la production d'outils pour la formation à la sécurité (24/02/89), l'évaluation des risques et la mise en œuvre de la réglementation machine (14/02/92, 18/12/92).

⁵³ Voir les critiques de l'approche prescriptive de la prévention développée par Cru D., cf. le §1.3.

⁵⁴ « Mémoire du docteur Villermé LR. de l'Institut, sur les accidents produits par les appareils recevant l'impulsion des moteurs à vapeurs » paru dans le Journal des économistes en octobre 1850.p.137

lois de 1841-1874 et 1892) aux mesures dites « réelles », destinées à protéger les travailleurs des deux sexes quelque soit leur âge (Viet V. 1994 p.137)⁵⁵

Mais pour J. Le Goff :

« Il faut attendre les années 1920-1930 pour que la problématique de prévention, comme volet de l'hygiène sociale, prenne réellement consistance au carrefour de quatre influences : celle des compagnies d'assurances qui subordonnent leur garantie à de strictes conditions d'amélioration de la sécurité, celle du monde ouvrier qui en fait l'un de ses mots d'ordre, celle des pouvoirs publics dans le cadre de sa politique d'amélioration de la santé publique et celle du catholicisme social dans la ligne des patrons préventeurs du 19^{ème} siècle » Le Goff J. (2001) p.660.

Dans ce mouvement, Caloni attribue à l'inspection du travail « un rôle considérable, et, c'est de son travail patient, obscur et sagace, de son dévouement et de sa compétence que va surgir le développement de la doctrine moderne de la prévention des accidents » (Caloni P. 1952)⁵⁶.

La loi consacre l'idée de prévention des accidents du travail et, au-delà, celle des risques professionnels :

Pour de nombreux auteurs, la loi du 9 avril 1898, « concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail », en découplant la réparation de la prévention a nuit à cette dernière (Caloni P. 1952 p.19)⁵⁷. A l'opposé, pour Ewald F., la loi du 9 avril 1898, en garantissant aux salariés une réparation, le libère de l'angoisse de l'incapacité de travail et permet de passer de l'âge de la prévoyance à celui de la prévention (Ewald F. 1986).

La réalité est que la première moitié du 20^{ème} siècle vit se multiplier les initiatives, institutions et lois concourant à la prévention⁵⁸.

La succession des trois lois, du 30 octobre 1946 sur la réparation et la prévention des accidents du travail, du 6 décembre 1976 sur la prévention des accidents du travail, et celle du 31 décembre 1991 sur la prévention des risques professionnels, consacre l'idée de prévention, pour finir, avec la dernière, à l'ériger au rang de principe. Les deux premières demeurent centrées sur les accidents (et par extension les maladies professionnelles). La dernière loi s'émancipe de ce cadre étroit pour embrasser « les risques professionnels » dont la polysémie autorise ainsi une jonction avec les questions de l'amélioration des conditions de travail et de la santé orientée vers le bien être.

⁵⁵ Et Viet V. et Ruffat M. (1999) p.8 ; aussi Lafarge P. (1949) p.6.

⁵⁶ De 1898 à 1946, « pendant un demi-siècle, la prévention est strictement du domaine de l'inspection du travail », p.19. Ce constat, de la part de celui qui était avant guerre le responsable du service prévention du Syndicat général de garantie des chambres syndicales du bâtiment et des travaux publics, est sévère à l'égard des employeurs.

⁵⁷ Voir aussi Mattei B. (1976), « la normalisation des accidents du travail » in *Les Temps modernes* janvier n°354, p.989-1003 ; Seillan H. (1981) p.88 ; Viet V. et Ruffat M. (1999), p.23 ; Citons aussi Cavé J-M., dirigeant de l'UIMM et président de l'INRS : « Il n'est pas douteux, comme l'a très subtilement noté M.Giscard d'Estaing, qu'un développement exagéré de l'assurance constitue un frein à la prévention. Tout ne se répare pas par une bonne assurance et rien ne vaut de prévenir l'accident lui-même. Les compagnies d'assurance l'ont bien compris, qui commencent à inscrire à leur programme des actions de prévention ». Communication présentée devant l'Académie des sciences morales et politiques le 9 mai 1966, réponses aux questions posées, p.21.

⁵⁸ Loin d'être exhaustif citons la création de la « commission d'hygiène industrielle » en décembre 1900 par Millerand A.; la création par l'UIMM d'un « Service général de prévention » en 1927 ; la mise en place la même année par les compagnies d'assurance d'un « Bureau central de Prévention » puis en 1939 d'un « comité d'étude prévention et sécurité » ; L'inscription à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail de l'OIT en 1928 ; La création d'une Chaire de prévention des accidents du travail au CNAM en 1930 ; voir Caloni P. (1952), p.20 et suivantes ; voir aussi Viet V. et Ruffat M. (1999), chapitre 2.

Si l'idée de prévention des accidents du travail est ancienne, celle de prévention des risques l'est moins, et ne figure dans ces termes, que depuis peu dans la réglementation. A la différence du "danger", de l'accident, et de la sécurité qui peuvent être appréhendés sous la forme d'un "état", le risque, la santé⁵⁹ et la prévention sont des processus, des constructions (Goguelin P. 1996)⁶⁰. Nous mesurons dès lors, la difficulté que présente pour les préventeurs, et en particulier les agents de l'Etat, cette approche dynamique.

La prévention projetée dans l'avenir, qui est par nature incertain.

Le risque c'est soit une éventualité, dans son acception « scientifique », soit les modalités d'exposition à un danger ou facteur de risque dans toutes leurs complexités et incertitudes.

"Prévenir les risques", c'est conjuguer deux incertitudes, celle de l'avenir et celle du risque. On conçoit dès lors, comment les inspecteurs du travail, chargés de veiller à l'application des textes, par delà l'usage courant qu'ils font des mots risque et prévention, sont tentés de leur préférer les termes de « non conformité » ou « d'infraction ». A l'incertitude de la prévention des risques, ils substituent la certitude du « contrôle », la solidité de leur « constat » et des prescriptions, le plus souvent matérielles, du code du travail.

Cette approche réglementaire de la prévention est partagée par l'ensemble des préventeurs. Mais, elle est particulièrement prégnante chez les inspecteurs qui ne disposent pas, contrairement aux médecins du travail, des ressources de l'expertise médicale ou aux agents de la CRAM, de ressources financières significatives combinées à une expertise technique, ou aux ergonomes, d'une expertise sur le « travail » et d'un engagement contractuel de la part du chef d'entreprise.

De l'enquête sur les accidents du travail à l'analyse des risques :

Dès lors qu'il devint clair que l'accident du travail était la résultante d'un ensemble de causes⁶¹, sur lesquelles la prévention pouvait et devait agir, l'analyse des accidents du travail s'imposa. Au sein du ministère du travail, le terme « d'analyse » apparaît modestement dans la circulaire ministérielle du 14 juin 1967 relative à la conduite des enquêtes et à l'établissement des rapports concernant les accidents du travail. La méthode de l'arbre des causes, mise au point au début des années 1970 (Viet V. et Ruffat M., 1999 p.156) consolidera une approche analytique des accidents.

Mais nous nous situons en aval du risque. Or, selon Goguelin:

« Il y a une fausse prévention constituant à analyser les accidents pour essayer qu'ils ne se reproduisent pas, et une vraie prévention où une situation quelconque, régie par le principe de dangerosité, est passée au crible pour découvrir les risques professionnels qu'elle engendre.

La fausse prévention est assise sur l'analyse des accidents pour éviter leur répétition. L'analyse la plus connue est celle de l'arbre des causes, malheureusement presque exclusivement matérielles. Si elle a déblayé le terrain et permis de notables progrès, elle a atteint ses limites.(...). La vraie prévention est assise sur l'examen de tous les éléments d'une situation dangereuse, avant tout accident, pour détecter les dangers latents et y remédier. » (Goguelin P. 1998)⁶²

L'analyse des risques prend ainsi le pas sur l'enquête accident du travail (Bilan des conditions de travail 1993)⁶³, fut-elle analytique, et se concrétise notamment dans l'élargissement en

⁵⁹ Selon la définition qu'en donnent les psychodynamiciens du travail tels que Dejours C.

⁶⁰ Goguelin P. (1996), *La prévention des risques professionnels*, Que sais je PUF, p.5-7.

⁶¹ Voir ci-après notre §123 sur l'approche globale.

⁶² Goguelin P. (1998), in Actes du séminaire de novembre 1996 « La prévention un concept en évolution », 1998, INTEFP p.20

⁶³ Bilan des conditions de travail, (1993), p.98-103. Les enquêtes sur les AT/MP demeurent une mission des CHSCT et des inspecteurs du travail pour lesquels elles constituent un indicateur de leur activité. Le bilan

1979 des attributions du CHSCT à « l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les salariés ». En même temps, le chef d'établissement doit remettre chaque année au comité « un rapport sur l'évolution des risques professionnels au cours des trois dernières années »⁶⁴ qui consacre « l'analyse des risques potentiels de chaque établissement » (C 17/01/1980)⁶⁵. L'analyse des risques devient même une obligation courante des chefs d'entreprise, lors de l'intervention de sous traitants ou des opérations de construction⁶⁶.

Malheureusement, aucun bilan, à notre connaissance, n'a été tiré de l'application de ces dispositions, qui nous permettrait d'appréhender l'ancrage de l'analyse des risques professionnels dans les pratiques d'entreprises.

Pourtant certaines branches professionnelles, comme la chimie qui est soumise aussi à une réglementation destinée à protéger l'environnement, ont produit des méthodes d'analyses de risques⁶⁷, et l'ANACT publia, en 1984, une « méthode pour l'analyse et pour l'action sur les conditions de travail »⁶⁸.

L'inspection du travail a aussi été affectée par cette évolution qui concerne ses modalités d'enquête sur les accidents⁶⁹ et ses visites de contrôle, qui deviennent « de moins en moins visuelle, mais plus déductive, analytique, "cérébrale" »⁷⁰.

d'activité de l'inspection du travail remis au CSPRP énumère les indicateurs permettant d'apprécier l'action des services d'inspection : le nombre de visites en entreprises, le nombre et la nature des suites données (observations et procès verbaux), les enquêtes AT et MP et le nombre de participation aux réunions de CHSCT ; Le bilan définit l'objet de ces enquêtes pour l'inspection : « avant toute chose, rechercher si l'accident révèle une ou plusieurs infractions à la réglementation et dans l'affirmative en saisir l'autorité judiciaire, en second lieu aider à la définition et à la mise en œuvre des mesures propres à éviter la répétition de l'accident ou l'apparition de pathologies professionnelles » - Bilan des conditions de travail 1993, p.98-103.

⁶⁴ Décret du 20 mars 1979.

⁶⁵ Circulaire du 17 janvier 1980, notée C 17/01/1980, relative au rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels.

⁶⁶ Décrets d'août et novembre 1977 instituant sur les chantiers les plans d'hygiène et de sécurité et lors de l'intervention d'un sous traitant, les plans de prévention ; les textes prévoient que les uns et les autres sont fondés sur une analyse des risques. Ainsi « le plan d'hygiène et de sécurité analyse de manière détaillée les procédés de construction et d'exécution ainsi que les modes opératoires retenus dès lors qu'ils ont une incidence sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs occupés sur le chantier. (...) Le plan d'hygiène et de sécurité définit les risques prévisibles liés aux modes opératoires..... » Article 11 du D 19/08/1977.

⁶⁷ Cahiers de sécurité de l'union des industries chimiques n°1 et 4, (1980) « Présentation des différentes méthodes d'analyse de sécurité dans la conception d'une installation chimique ».

⁶⁸ Piotet F et Mabile J. (1984) « Conditions de travail, mode d'emploi ». in *Collections outils et méthodes*, ANACT.

⁶⁹ Trois circulaires que nous notons C 04/03/1947, C 14/06/1967 et C 04/08/1983 viendront rappeler aux inspecteurs l'importance de procéder aux enquêtes sur les AT. La circulaire de 1967 utilisera très peu le terme de « risque », elle invitera à identifier les « éléments déterminants » et les « circonstances favorisantes », parmi lesquelles l'organisation du travail. La circulaire de 1983 utilisera largement le terme de risque en invitant notamment les inspecteurs à distinguer les effectifs occupés de ceux exposés au risque lié à l'accident et à noter le « temps d'exposition au risque ». Le « mémento de contrôle de l'inspection du travail » sur l'enquête accident du travail, édité en 1991 par le ministère du travail, utilisera les termes d'analyse, et d'étude ou « d'approche à posteriori ou indirecte des risques, par opposition à l'étude à priori des risques qui se fonde sur l'analyse directe des dangers, des risques inhérents aux procédés, aux installations ».

⁷⁰ Lenoir C. (1987) « Rôle et modification des fonctions de l'inspection du travail en matière de prévention des risques professionnels », in *Echange et travail*, janvier-mars 1987, Ministère du travail.

1.1.2 QUELS OBJECTIFS POUR LA PREVENTION DES RISQUES ?

La destinée du risque et les objectifs donnés à la prévention révèlent un jeu de cache-cache entre le besoin d'idéal, et les contraintes de l'activité productive. Les logiques différentes des acteurs impliqués dans la prévention, la diversité des entreprises et des situations concrètes dans lesquelles ils peuvent, tour à tour, être immergés, induisent de leur part des réponses, à la question que nous nous posons, différentes et parfois, pour un même acteur, contradictoires.

Des notions, telles que le risque zéro et la suppression du risque, le risque acceptable ou tolérable font l'objet de polémiques. Des notions, telles que la gestion ou la maîtrise du risque sont inventées ou se diffusent et sont portées avec des sens différents. Tandis que sur le « terrain », les préventeurs font avec une réalité mouvante.

1.1.2.1 Supprimer les risques, le difficile renoncement au risque zéro

Le refus des accidents auquel le risque a longtemps été réduit, la foi dans la technique, le besoin d'un idéal ont constitué autant de raisons de militer pour la suppression des risques ou en faveur du « risque zéro » qui dominera jusqu'au milieu des années 1970 le discours sur la prévention, pour ne jamais en disparaître complètement car : « agir sur la santé, c'est viser un objectif mythique de perfection au contenu indéfinissable, de façon positive, car variable dans le temps et dans l'espace » (Setbon M. 1996)⁷¹.

Citons le ministère du travail en 1949 :

« La loi du 12 juin 1893 marqua une évolution importante de la doctrine. Au lieu de se borner à soustraire aux dangers les éléments les plus faibles du personnel de l'industrie, le législateur se soucia enfin de s'attaquer aux causes même de danger ou d'insalubrité, pour les supprimer ou tout au moins pour les atténuer » (Lafarge P. 1949).

Citons Cavé JM., ancien responsable de l'UIMM et président de l'INRS en 1966 :

« Il n'y a pas de risques du métier, mais des métiers dont on n'a pas encore su ou pas pu supprimer les risques »⁷².

La loi du 6 décembre 1976 marquera l'apogée de cette conviction : « le principe de sécurité intégrée avait pu faire espérer qu'en traitant les problèmes de sécurité en amont, en intégrant cette dimension dès la conception des machines et des lieux de travail on parviendrait, selon les normes d'excellences alors considérées comme des impératifs majeurs pour les entreprises, (et formulées à la japonaise en termes de "zéro défaut, zéro délai, zéro stock", etc.), à atteindre le "zéro risque". Or, l'expérience comme le renouvellement constant des techniques, avaient fait de cet objectif une utopie » (Viet V. et Ruffat M. 1999, p.243).

Mais, l'idéal de la suppression des risques est encore présent.

Citons quelques-unes de ces professions de foi. Celle de la CNAM en 1986 et en 1997 : « l'objectif est de parvenir à la maîtrise complète du risque professionnel – ce qu'on appelle le risque zéro - et ceci, à tous les stades de la production et des processus de travail » (Viet V. et Ruffat M. 1999, p.209), « la maîtrise des risques professionnels était le fil conducteur des orientations 1993-1996 et reste la charte de l'Institution. Rappelons que ce concept tend à l'élimination des risques professionnels, le plus en amont possible (...) »⁷³.

⁷¹ Setbon M. (1996), « le risque comme problème politique » in *RFAS* avril juin 1996.

⁷² Communication présentée devant l'Académie des Sciences morales et politiques le 9 mai 1966.

⁷³ CNAM, (1997), « Les priorités pour demain - Politique de prévention des risques professionnelles », mars 1997, in *Travail et Sécurité*, p.21.

Citons la CFDT en 1991: « Nous demandons que soit clairement fixée, comme objectif de la prévention la suppression des risques »⁷⁴.

Et, même D. Moyen, président de l'INRS, dont nous citons plus loin les explications sur l'impossibilité du risque zéro, définira en 1998 la prévention comme, « l'ensemble des actions qui visent à supprimer ou à diminuer le risque ou ses effets » (Moyen D., 1998)⁷⁵.

Les juristes, que sont les inspecteurs du travail, sont aussi sensibles à la thèse du risque zéro tout comme l'exprime Seillan : « le droit doit avoir valeur de modèle et il doit donc revendiquer ce que le raisonnement scientifique ne peut que contester, à savoir le « danger nul » (RFAS 1-1984)⁷⁶.

L'apparition du principe de précaution à la fin des années 1980 dans la communauté internationale et au milieu des années 1990 en France, dans la loi sur la protection de l'environnement, rend compte de l'aversion pour le risque, puisqu'il s'agit de prévenir les risques qui ne se sont pas avérés. Les débats qui entourent sa définition et sa mise en œuvre sont l'occasion pour les uns de revendiquer l'éradication des risques et pour les autres d'affirmer leur nécessaire gestion collective. Les acteurs de la prévention des risques professionnels ne revendiquent pas ou peu la mise en œuvre du principe de précaution.

A l'opposé, la conviction que le risque zéro n'est pas accessible n'est pas neuve. Il s'en trouvait dès 1949 pour le proclamer :

: « le risque d'accidents du travail comparé aux autres risques (...) présente une particularité remarquable : c'est que la fréquence ne peut être réduite à zéro. Faisons de la prévention, faisons en le mieux possible : il restera toujours un certain nombre d'accidents. » (Gout E. 1949).

Et, au fur et à mesure que le débat de société sur le risque se développe, à partir du milieu des années 1980, les acteurs de la prévention rompront, si besoin était, avec l'idéal du risque zéro ou de la suppression des risques.

C'est hors du champ du risque professionnel que le débat s'est développé.

J. Theys raisonnant à partir des catastrophes naturelles et industrielles, argue des contraintes techniques, économiques et sociales pour se résoudre à l'impossibilité de la suppression des risques :

«L'objectif du risque nul (ou négligeable) n'est pas à notre portée et ne le sera probablement jamais : les dépenses de sécurité ne sont pas infiniment élastiques et leur rendement est décroissant après un certain seuil; les robots eux mêmes ne sont pas infaillibles ; la réduction des risques spécifiques se traduit assez souvent par la création, ailleurs, de risques de nature différente (phénomène de transfert) ; il y a des limites scientifiques évidentes à la connaissance de tous les risques ; et surtout, il y a des limites sociales à l'acceptation des contraintes d'une société hypersécuritaire. Il restera donc toujours des risques qui échapperont aux mesures de prévention et de sécurité même les plus efficaces » (Theys J. 1987)⁷⁷

Le ministère du travail et de nombreux préventeurs parleront des « risques inhérents à toute activité humaine qui ne peuvent être complètement supprimés, et qui nécessitent en revanche, d'être le plus précisément et le plus précocement identifiés, mieux compris de tous et pas seulement des producteurs, maîtrisés pour le bénéfice de tous. »(Bilan des conditions de travail 2001)⁷⁸

⁷⁴ Syndicalisme, 18-04-1991.Département activités revendicatives de la CFDT, sous la plume de Etienne P., inspecteur du travail détaché auprès de la confédération.

⁷⁵ Moyen D. (1998) « Les évolutions en prévention et gestion des risques » in Ewald F. et Lorenzi JH. (dir.) Encyclopédie de l'assurance, Economica, p.1500.

⁷⁶ RFAS 1-1984, « L'entreprise et la sécurité intégrée » p.90.

⁷⁷ Theys J. (1987), « La société vulnérable » in *La société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*, textes réunis et présentés par Fabiani JL. et Theys J. presses de l'ENS, p.34.

⁷⁸ Bilan des conditions de travail (2001) p.123.Au sujet du risque chimique ; Citons encore Aubry M., lors de la séance plénière du 17/02/1998 du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels « (...)L'évaluation des risques, leur réduction à la source par des choix technologiques et d'organisation appropriés, la protection des salariés contre la part incompressible de risque au regard des connaissances

Pour D. Moyen , ancien directeur général de l'INRS,

« Le désir du zéro-risque est d'autant plus prégnant que l'on sait et que l'on ose officiellement reconnaître et dire que le zéro-risque n'existe pas. La loi même le reconnaît : issue d'une directive européenne, la loi du 31/12/1991 sur les risques professionnels précise que le chef d'entreprise doit supprimer les risques qui peuvent être évités et réduire ceux qui ne peuvent pas être supprimés. Les succès, voire la gloire, de la prévention technique intégrée donnaient à penser que la voie du zéro-accident passait par le zéro-risque. Et chacun s'en félicitait. Et chacun se trompait. Trois aspects de la prévention, quand on les considère, montrent à l'évidence l'impossibilité du zéro-risque : l'aspect technique, l'aspect économique et le facteur humain, (...). Parce que l'homme, chez lui, au travail, dans son environnement ne peut être réduit à jouer un rôle passif d'applicateur de consignes. Il a son libre arbitre. Il ne peut se contenter de jouer une partition à la rédaction de laquelle il n'a pas participé, et d'être en quelque sorte assigné à résidence dans un rôle de composition. Il lui paraît légitime – et il le fait naturellement – d'être aussi auteur ou au moins coauteur du rôle qui est le sien. Il peut même choisir d'accepter certains risques ; il peut choisir entre les risques » (Moyen D. 1998, p.1505-1506).

Dans le même sens, et depuis les années 1980, une fraction des préventeurs, parmi lesquels les ergonomes, développent le point de vue selon lequel la prise en compte des savoir-faire de prudence des salariés nécessite la reconnaissance du risque :

« L'éradication du risque est contradictoire avec la reconnaissance d'espace d'incertitude, avec toute idée de rupture de la protection dans le temps et dans l'espace. La prise en considération des savoirs sur la prise et la gestion du risque par les salariés est contradictoire avec la théorie du risque zéro »⁷⁹.

Le compromis entre la sécurité et les exigences de l'accomplissement de la tâche que les travailleurs concluent dans leur activité productive, est passé aussi par leurs organisations. Ainsi, la CGT dans ses analyses produites après l'explosion de l'usine AZF, défend également, le point de vue de l'inanité du risque zéro. Cette thèse lui permet de défendre l'emploi dans les sites industriels à risque :

« On voit aussi fleurir des campagnes idéologiques sur le "risque zéro"! Certes nous-mêmes, nous nous sommes perdus, dans d'anciens temps, sur de tels slogans, par manque d'approfondissement du réel, conduisant aussi à cultiver l'antithèse de la même démarche idéologique avec le concept du "risque maîtrisé!" ou du "risque acceptable !" » (Dufour S. 2002)⁸⁰.

« Il est donc vrai que "le risque zéro n'existe pas", au sens qu'il n'existe pas d'activité exempte de risques, c'est à dire exempte de la survenue éventuelle d'événements non souhaités et plus ou moins dangereux.(...). Il faut clairement affirmer que si le risque zéro n'existe pas, par contre il est parfaitement possible de travailler de façon à réaliser l'objectif zéro accident (au moins zéro accident grave). Bien utilisés, l'analyse des risques et l'emploi de la méthode de l'arbre des défaillances permettent précisément de mettre en place les moyens d'interrompre les enchaînements qui conduisent à l'accident grave. (...). Par ailleurs, quels que soient les efforts faits, nous restons au moins partiellement en situation d'incertitude sur les enchaînements réels, sur la probabilité des risques (...). Cela justifie aussi de combattre avec fermeté un certain nombre de dérives dangereuses de la "gestion" et du "management" des risques. Il conviendra d'être extrêmement vigilant et critique vis-à-vis des approches probabilistes (l'approche en terme de risques calculés) qui suggèrent de proportionner les moyens de prévention à la probabilité et à la gravité potentielle des sinistres (...) » (Moulin J. 2003)⁸¹.

Cette position syndicale illustre la recherche de limites à poser au compromis et les inquiétudes à l'égard des outils d'objectivation des risques.

scientifiques et techniques (...) ». De nombreuses autres déclarations du ministre peuvent être cités. Voir aussi. Lafarge P. (1949).

⁷⁹Derrien MF. (1990), citée dans « La prévention en chantier : concepts et pratiques », rapport du séminaire par Duraffourg.J, Plan construction et architecture –EVMB- mars 1990, p.17.

⁸⁰ Dufour S. (2002), in *Gazette sociale* Ile-de-France, DRTEFP Ile-de-France, n°44, février p.24. Responsable confédéral CGT.

⁸¹ Moulin J. (2003), *Le risque, le salarié et l'entreprise : contribution syndicale à la prévention des risques industriels et technologiques*, Vie Ouvrière éditions.

1.1.2.2 Les réticences à l'égard du « risque acceptable »

Depuis sa création, l'inspection du travail a été amenée à composer entre l'état de la sécurité dans les entreprises, leurs marges de manœuvre économique, l'état des techniques et les règlements de sécurité qui n'ont cessé de se multiplier. Et Marc Favaro fait de l'abondance des textes réglementaires un révélateur de l'acceptation des risques par notre société (Favaro M. 2001b)⁸².

L'accommodation des règles de sécurité, à laquelle les inspecteurs du travail procèdent, témoigne bien d'une certaine acceptation des risques de leur part, et les instructions données aux inspecteurs vont dans le même sens.

L'acceptation des risques, l'accommodation de la loi, c'est dans la pratique de l'inspecteur, un acte expert, un jugement, qui mobilise – face aux résistances rencontrées – ses capacités à hiérarchiser les risques et à définir une stratégie pour arriver à son but, la suppression du risque.

Mais, une chose est pour l'inspecteur de se résoudre aux risques, autre chose est de voir inscrit dans la loi ou dans la doctrine, le principe de l'acceptation du risque et d'entendre l'employeur s'en prévaloir.

Qualifier un risque d'acceptable, c'est pour les inspecteurs, porter un jugement qui inhibe l'action. A cela les inspecteurs et la plupart des préventeurs ne veulent se résoudre (Moyen D. 1998, p.1508)⁸³. D'abord, parce que les accidents du travail sont là pour leur rappeler les dommages que les risques, mêmes réputés mineurs, peuvent engendrer. Ensuite, parce que les inspecteurs ne veulent pas abandonner ou partager avec les employeurs, le jugement sur ce qu'il est juste de faire et voir ainsi leur action limitée⁸⁴. Enfin, parce que le risque « acceptable » entre en contradiction avec le projet de suppression des risques, avec une vision « sacrée » de la prévention partagée par de nombreux inspecteurs et préventeurs⁸⁵.

La notion de « risque acceptable » renvoie à la détermination de ce qui est accepté. Elle induit soit la croyance dans la parole de l'expert, soit un débat. Et le pouvoir du premier sera d'autant plus fort que le risque ne sera pas mis en débat. Ainsi le débat social est indissociable du risque. Pour Annie Thébaud Mony le débat est central :

« La notion de risque traduit bien cette contradiction qui ne va cesser de s'approfondir entre santé des travailleurs et "santé" économique des entreprises. Qui décide et pour qui, de ce qui – au regard de la santé des travailleurs- constitue un risque ? Comment s'établit le compromis entre santé des salariés et "santé" des entreprises ? » (Thébaud Mony A., Appay B. 1997)⁸⁶

⁸² Favaro M. (2001b), « L'acceptabilité des risques au travail », in *Préventique – Sécurité*, n°60 novembre-décembre 2001.

⁸³ Moyen D. (1998), p.1508, « Une première conséquence résulte des limites – technique, financière et humaine – de la prévention qui viennent d'être évoquées. Elle consiste à instaurer pratiquement des risques acceptés. On ne dit pas qu'ils sont acceptables, car nul sans doute ne voudrait être celui qui accepte consciemment un risque. Mais, le résultat pratique de ces limitations de la prévention est bien que certains risques ne peuvent être autrement qu'acceptés ! ».

⁸⁴ Les inspecteurs du travail redoutent aussi d'un débat sur l'acceptabilité des risques de voir les travailleurs « floués » dans une négociation dans laquelle le rapport de force ne serait pas en leur faveur, ainsi qu'ils le constatent dans la majorité atones des CHSCT.

⁸⁵ Les syndicats de travailleurs en particulier lorsqu'ils énoncent que « la santé ne se négocie pas ».

⁸⁶ Thébaud-Mony A. Appay B., (1997), « La santé au travail : instrument et enjeu de la précarisation sociale » in *Précarisation sociale, travail et santé*, Thébaud Mony A. (dir.), IRESO, CNRS, p.561.

1.1.2.3 Maîtrise des risques et gestion des risques

L'apparition de l'expression « maîtrise des risques », et sa polysémie, ainsi que les débats autour de la « gestion des risques », rendent compte du besoin de conceptualiser la prévention, et de la tension à laquelle la prévention est soumise entre le désir de sécurité absolue et les contraintes du monde industriel.

Vincent Viet, (Viet V. et Ruffat M. 1999, p.208-209) a montré comment la notion de « maîtrise des risques » était une invention de la CNAM, destinée à donner un élan à sa politique contractuelle développée à partir de 1986-1987.

Le flou dans le terme fait que l'inspection du travail et les autres acteurs de la prévention ne le rejeteront pas (C 18/04/02)⁸⁷. L'inspection lira dans la maîtrise des risques l'idée d'exercice d'une force, d'une domination, œuvrant à la suppression des risques⁸⁸.

D'autres, tels Dominique Moyen, y voient celle de la limitation :

« Le bel espoir du zéro-risque et du zéro-problème de risque a volé en éclat. (...). Mais des reliquats d'espérance demeurent dans quelques esprits et le goût – le besoin, voire l'exigence- de toujours plus de prévention est lui solidement ancré dans les mentalités. (...) La prévention est nécessairement empirique et multiforme. Son but ne peut pas être, sauf exception (sans doute déjà connue) l'éradication du risque à la source. Elle n'est pas nécessairement la réduction du risque. Elle est sûrement une maîtrise du risque, mais pas au sens domination du risque comme l'entendent ceux qui croient encore au zéro-risque quand ils parlent de maîtrise de risque. (...) » (Moyen D. 1998, p.1511)⁸⁹

La notion de « gestion des risques » est, quant à elle, plus ancienne, initialement associée à la réparation des accidents du travail⁹⁰. Elle subit les critiques dont la notion historique de « risque professionnel » a fait l'objet. Gérer le risque, ce serait taire le forfait que constitue l'accident, grâce à la réparation automatique et à la responsabilité sans faute. Ce serait l'opposé de la prévention. La « gestion du risque » tend à cliver les acteurs de la prévention autour de ses modes de légitimation : marchand et industriel pour ses partisans, civique pour ses opposants.

Ainsi, les anglo-saxons, au sein de l'OIT, défendent la notion de gestion des risques qui renvoie à un calcul « coût/avantage », suivant une logique « industrielle » tendant à rationaliser et objectiver les choix :

⁸⁷ Relevons néanmoins, que l'usage de ce terme a périclité. Le patronat dans ses déclarations au CSPRP ne l'utilise plus depuis 8 ans. La circulaire du 18/04/02 sur l'évaluation des risques n'emploie pas ce terme qui n'est pas non plus utilisé dans la brochure commune aux institutions de prévention. Si la région PACA l'utilise dans ses documents, tel n'est pas le cas de la DRETFP d'Ile de France.

⁸⁸ La « maîtrise du risque » est compatible avec le vocabulaire guerrier utilisé en matière de prévention des risques, citons : « Une guerre contre le risque » ; titre de la biographie de Pierre Caloni par J. Boisselier, éditions SCHSC, Paris, 1971 ; « La sécurité est un combat » titre la revue du CNPF « Patronat » en mars 1975. Au mois d'avril 1975 cette revue donne pour titre « les commandos de la sécurité » à un article décrivant l'action de l'association APACT créée par l'UIMM en 1972 ; L'article L 230-2 prescrit l'action de « combattre les risques ».

⁸⁹ Moyen D. (1998), p.1511. Aussi Johanet G., directeur de la CNAM, au Forum International Travail et Santé de 1992, qui oppose « maîtrise du risque » et risque zéro. Page 201 des actes du colloque.

⁹⁰ « La protection de l'homme au travail et la gestion des risques encourus ont donné lieu à une prise en compte juridique dès la fin du 19^{ème} siècle, en France. (...) Ces jalons reflètent une évolution inéluctable du concept de prévention qui répond non seulement aux aspirations humaines de sécurité et de santé au travail mais encore aux impératifs d'une économie fortement concurrentielle. En effet, (...) la prévention des risques professionnels doit être d'autant mieux gérée. » in Les priorités pour demain - la politique de prévention des risques professionnels de la CNAM, 40 pages, mars 1997, p.2 ; « (...) la prévention s'inscrivait désormais dans la gestion financière du risque « accident », le taux des cotisations payées par l'employeur étant lié à l'effort de prévention » Lamirand M. (1977), Droit Social sous-directeur de la protection contre les risques du travail au ministère du travail mars p.15.

« Il semble très probable qu'à l'avenir une méthode d'examen des coûts ne devienne pas une exigence préalable dans la plupart des pays. Cette approche offre l'avantage d'obliger les personnes qui proposent des dispositions législatives à vérifier si ce qu'elles préconisent est la meilleure façon d'atteindre un objectif. Cette approche permet également aux représentants de l'industrie et des employés de se mettre d'accord sur les implications d'une nouvelle législation, et dont les objectifs seront ainsi plus largement acceptés déjà avant sa promulgation » (Lurvey R. 2000)⁹¹.

Le premier numéro du magazine édité, en 1999, par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, siégeant à Bilbao, a pour titre « Santé et sécurité au travail, une question de coûts et bénéfices », et porte intégralement sur cette question qu'il soumet au débat.

Cette approche est défendue par les employeurs et constitue une légitimation "marchande" de la prévention :

« L'action de santé au travail et de prévention des risques dans l'entreprise a bien évidemment un prix, qui doit être supportable et maîtrisé. Mais cette action doit être considérée aussi comme un investissement, avec un rapport qualité-prix et supposant un retour sur investissement. »⁹²

Le ministère du travail, lui-même, dans les axes stratégiques 2003-2006 présentés le 31 mars 2003 au CSPRP avance comme modalité du développement de la culture de prévention des risques, l'action de « développer une approche coûts/avantages de la prévention afin de favoriser l'appropriation par les entreprises des enjeux économiques de la prévention ».

Compte tenu de leur fonction d'assureur et de leur lien avec le patronat, la CNAM et les CRAM adhèrent à la notion de « gestion des risques » (CNAM, 1997)⁹³, mêmes si elles exhortent davantage les chefs d'entreprise à « maîtriser le risque » qu'à le gérer.

La gestion des risques suscitent chez d'autres préventeurs une aversion.

C'est le cas de la confédération syndicale CGT :

« Il convient de distinguer la question de la prévention des risques professionnels et celle de la gestion du risque à laquelle la CGT est fondamentalement opposé » (Perraud JF. et Dufour S. 2000)⁹⁴.

Cette aversion est associée à celle à l'égard du risque acceptable, du rapport marchand à la prévention et de la mise en évidence d'une inégalité dans le rapport salarial :

« "Prévention des risques" pour protéger la santé ou "gestion des risques" ? A partir de ce concept de "gestion des risques" va s'organiser et s'entretenir l'idée que "prévention des risques" et "gestion des risques" seraient synonymes. Or, la "gestion des risques" s'appuie sur au moins trois préalables qui sont :

L'acceptation du risque, la détermination de seuil d'acceptabilité, le rapport coût de la protection de la santé/performance économique. Le débat social issu de ce concept se déroule entre la logique de ceux (les salariés) qui subissent le risque pour avoir le droit de travailler dans un rapport de subordination à ceux (les employeurs) qui créent le risque parce qu'ils organisent le travail à partir de critères de rentabilité économique, et de l'élévation du taux de profit immédiat. Il est évident dans ces circonstances, que la gestion du risque relève quasi-exclusivement de la recherche "d'équilibre" entre rentabilité financière, dans le cadre de la concurrence, et coût à minima de la préservation de la santé apparente des salariés, voire de la réparation engendrée par les conséquences d'une prévention insuffisante ou inexistante pour la santé des salariés exposés »⁹⁵

⁹¹ Lurvey R. (2000), « Nouvelles stratégies de prévention pour l'inspection du travail », in *OIT*, avril 2000 §4.5.

⁹² « La politique de sécurité et de santé au travail », *CNPF*, septembre 1997, 4 pages.

⁹³ CNAM, (1997) « Les priorités pour demain », *DRP* mars 1997.

⁹⁴ Perraud JF. et Dufour S. (2000), in *Etudes et Documents Prévention des risques professionnels- les positions des partenaires sociaux* - interviewé par l'ANACT, mars 2000.

⁹⁵ « Santé-travail le dispositif de prévention des risques professionnels », Document de travail de la Confédération CGT, 1999, p.8

Mais en fait, l'hostilité à l'égard de la notion de « gestion du risque » se nourrit de la crainte de ne pas être en mesure de mener le débat qu'elle nécessite :

« La gestion des risques n'est pas du ressort des techniciens, mais du ressort des personnes qui participent à des enjeux contradictoires, comme les employeurs, les représentants des salariés, les associations environnementales, les associations d'habitants, etc. Il ne s'agit plus d'une fonction technique mais de débats démocratiques » (Dufour S. 2002 p.32).

Et la CGT exclut les professionnels de la prévention de ce débat au profit du législateur et des partenaires sociaux :

« Les professionnels de la prévention doivent pouvoir pratiquer et exercer leur art sans tenir compte des objectifs de performance économique de l'entreprise, considérant que leur mission vise à préserver la santé des salariés et que les arbitrages relèvent du dialogue social et de la législation »⁹⁶ p.12

Des médecins du travail expriment eux aussi leur hostilité à la « gestion des risques ». Citons le Dr Brom, médecin inspecteur du travail de la région Alsace :

« Nous avons nous, salariés, médecins du travail, représentants du personnel, à mettre en place des outils de prévention efficaces, car c'est de prévention qu'il s'agit et non de gestion des risques. Et pourtant, c'est cette logique de gestion qui, de manière insidieuse, tend de plus en plus à s'imposer dans le discours économique dominant » (cité par Privet L et Meyer.F, 2002)⁹⁷.

Pour l'inspection du travail, la gestion du risque est d'abord connotée négativement⁹⁸. Elle renvoie, d'une part, à l'acceptation du risque et non à son combat, et d'autre part, au « domaine réservé » de l'employeur. En effet, depuis la décennie 1975-1986 durant laquelle l'inspection contemporaine a exercé le contrôle des licenciements économiques, la jurisprudence lui dicte de ne pas s'immiscer dans le « pouvoir de gestion du chef d'entreprise », et à se contenter du constat des difficultés économiques. Pour l'inspection, la « gestion des risques » tend à renvoyer à une rationalité économique dont elle se sait non experte, et qui, réduite au coût que représentent les mesures de sécurité, lui est opposée à chaque instant de son action pour l'application du code du travail.

Attribuant la responsabilité des atteintes à la santé et sécurité des salariés aux employeurs, dans ce que Dodier appelle une approche morale (Dodier N. 1994)⁹⁹, l'inspection du travail comme les syndicats sont tentés de leur en laisser la gestion. L'inspection du travail se défendra d'accommoder la réglementation¹⁰⁰ et les syndicats de pratiquer dans l'entreprise une cogestion¹⁰¹.

Enfin notons que si la majorité des préventeurs se tiennent à distance de la « gestion des risques », ils ont depuis, y compris le ministère du travail, associé la prévention des accidents puis des risques à la performance économique des entreprises, nous y revenons plus loin¹⁰².

⁹⁶ « Santé-travail le dispositif de prévention des risques professionnels », Document de travail de la Confédération CGT, 1999 p.12

⁹⁷ Privet L. et Meyer F. (2002), *Avant propos de Agir pour la santé au travail*, Presses Universitaires de Strasbourg.

⁹⁸ Nous verrons dans notre paragraphe relatif à l'aspect procédural de la prévention et à l'approche globale des risques que la gestion des risques pourra trouver dans ce cadre une connotation positive.

⁹⁹ Dodier N. (1994), « Cause et mise en cause. Innovation socio-technique et jugement moral face aux accidents du travail », in *Revue française de Sociologie*, n°XXXV, p.251.

¹⁰⁰ Les discours officiels, comme ceux des agents, sont contradictoires à ce sujet.

¹⁰¹ Non sans divergence entre eux et contradiction dans leurs discours et/ou pratiques. Citons FO : « Cet attachement que nous portons aux principes de la loi de 1898 nous conduit, au contraire de certaines organisations, à refuser toute forme de « cogestion » de la sécurité dans les entreprises, et donc à conserver au CHSCT son caractère d'instance consultative », Rapport au 19^{ème} congrès confédéral FO, 2000.

¹⁰² Pour les inspecteurs du travail du début du siècle voir Viet V. (1994) p.435 ; Pour le patronat « Il se trouve par chance qu'à l'analyse la prévention des accidents n'apparaît pas seulement comme un devoir essentiel qui s'impose à tous ceux qui ont une responsabilité de commandement mais encore comme une opération saine du

1.1.3 LE COMPROMIS DANS LE TEXTE

Depuis plus d'un siècle, la loi a scellé l'acceptation du risque professionnel : dans son esprit avec la loi de 1898¹⁰³ et dans le texte, qui fait l'objet du présent développement.

Le compromis va emprunter trois expressions différentes qui vont se cumuler au fur et à mesure qu'elles apparaissent. Il s'exprimera sobrement dans les textes réglementaires et dans les normes et sera plus explicite dans les conventions de l'OIT et les directives européennes.

Il apparaît dès les premiers textes avec l'invocation de ce qui est « possible » : Ainsi, la loi du 12 juin 1893 ne prévoit-elle pas que « les machines, mécanismes, appareils de transmission, outils et engins doivent être installés et tenus dans les meilleures conditions possibles de sécurité »¹⁰⁴.

A l'invocation du possible, va se combiner la référence à la « technique » ou à ce qui est « admissible » compte tenu de l'état des connaissances, puis, à ce qui est « raisonnable ». Derrière l'un et l'autre, apparaît la prise en compte croissante des contraintes financières. Mais, cette référence accompagne en réalité une élévation du niveau d'exigence de sécurité incarnée par les nouveaux principes de justification (d'exposition à des agents dangereux) et de substitution (des agents ou procédés dangereux par des agents ou procédés moins dangereux) et une extension du champ de la prévention (aux fabricants de machines, maîtres d'ouvrages, etc.) ; dès lors, les inspecteurs, par delà les positions hostiles de leurs portes paroles, ne la vivent ni comme une remise en cause de l'idéal de prévention, ni comme une entrave à leur action.

1.1.3.1 L'invocation des connaissances pour justifier l'acceptation du risque

L'invocation des connaissances pour justifier l'acceptation du risque fait appel à deux types de justification : l'état des techniques et les valeurs admissibles.

La prise en compte de l'état des techniques

La référence, dans les textes, aux limites de la technique remonte à l'Après guerre :

« (...) Lorsqu'il est techniquement impossible d'effectuer certains travaux prévus au présent article soit à l'arrêt soit (...) ils ne peuvent être exécutés que par un personnel expérimenté (...) »¹⁰⁵.

Elle se développe à partir des années 1980 comme élément modérateur d'une réglementation en extension.

Prenons l'exemple de la réglementation sur l'assainissement des locaux de travail. Le texte de 1913 prévoyait que :

« Les poussières ainsi que les gaz incommodes, insalubres ou toxiques doivent être évacués directement au dehors des locaux de travail au fur et à mesure de leur production. Les buées, vapeurs, gaz, poussières légères

point de vue strictement économique. » Cavé JM., (1966), *La sécurité intégrée élément révolutionnaire du progrès industriel*.

¹⁰³ La loi du 09/04/ 1898, consacrant l'invention de la théorie du risque professionnel, qui détachant la survenance d'un accident du travail de la faute du chef d'entreprise, traduit bien cette acceptation.

¹⁰⁴ Loi du 12/06/1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels, souligné par nous. La circulaire d'application de cette loi, en date du 18/09/1893, invite à « donner satisfaction aux nécessités industrielles qui seraient manifestement démontrées ». Un décret de 1945 prévoira qu'« on devra prendre autant que possible des dispositions telles qu'aucun ouvrier ne soit habituellement occupé à un travail quelconque dans le plan de rotation ou aux abords immédiats d'un volant, d'une meule, etc. » article 12b du décret de 1913 modifié par le décret du 26 juin 1945.

¹⁰⁵ Article 15 du décret précité, modifié par le D 7/05/1955 - souligné par nous.

doivent être évacuées par des hottes avec cheminées d'appel ou par tout autre appareil d'élimination efficace.(...) »¹⁰⁶.

Le renforcement des obligations des employeurs et des maîtres d'ouvrage en 1984 va s'accompagner de la référence modératrice à l'état de la technique :

« Les émissions sous forme de gaz, vapeurs, aérosols de particules solides ou liquides, de substances insalubres, gênantes ou dangereuses pour la santé des travailleurs doivent être supprimées lorsque les techniques de production le permettent. Dans le cas contraire, elles doivent être captées (...) aussi efficacement que possible, (...). Toutefois, s'il n'est techniquement pas possible de capter à leur source la totalité des polluants, les polluants résiduels doivent être évacués par la ventilation générale du local (...) »¹⁰⁷.

La référence à la technique constitue aussi un élément modérateur du principe, nouveau et contraignant, de « substitution » qui apparaît dans la directive agent cancérigène du 28 juin 1990 :

« L'employeur réduit l'utilisation d'un agent cancérigène sur le lieu de travail, notamment en le remplaçant dans la mesure où cela est techniquement possible, par une substance ou préparation ou un procédé qui dans ses conditions d'emploi n'est pas ou est moins dangereux pour la santé ou le cas échéant pour la sécurité des travailleurs »¹⁰⁸.

Nous verrons plus loin comment cette référence à la technique intègre la dimension de coût.

Les valeurs limites, ou le risque admissible

La notion de « valeur limite d'exposition » ou de « limites admissibles de certains agents nocifs en milieu de travail » est révélatrice du compromis entre l'aspiration à la plus grande sécurité et les exigences industrielles.

Le compromis est double : en soi, par la notion même de limite admissible d'exposition et lors de la détermination de la valeur ou du seuil. Les valeurs limites, comme « l'état de la technique » cherchent leur légitimité dans l'état des connaissances scientifiques.

En réalité, ces « valeurs » sont des compromis sociaux, dont attestent leurs évolutions qui surviennent indépendamment de l'état des connaissances¹⁰⁹, et les débats sur leur niveau¹¹⁰ et leur mode de fixation.¹¹¹

Cette approche rejoint celle de « l'utilisation contrôlée des produits dangereux », qui a été en vigueur à l'égard de l'amiante et domine encore l'approche du risque cancérigène. Elle pose la question du débat démocratique sur le niveau du risque accepté, et sur les modalités de son contrôle.

La prise de position, en 1990, du ministère du travail et de l'AFNOR, sur les valeurs limites d'exposition atteste bien de la tension entre une compréhension de ces valeurs comme une construction sociale, donnant dès lors lieu à une réglementation publique, ou comme une donnée objective, susceptible d'être fixée par une norme.

Ainsi, le mémorandum de 1990 qui s'exprime, notamment, sur la question des valeurs limites d'exposition ou d'émission d'agents nuisibles considère que leur détermination relève de la

¹⁰⁶ Article 6 du D 10/07/1913 devenu ensuite R 232-12.

¹⁰⁷ Décret du 7/12/1984 codifié en R 232-5-7.

¹⁰⁸ Art 4 repris aussi dans l'art 5.

¹⁰⁹ Le meilleur exemple en est l'évolution des valeurs de concentration de fibres d'amiante dans l'atmosphère qui a été indépendante du développement des connaissances à l'égard des pathologies de l'amiante. Voir aussi l'abaissement des valeurs limites relatives au bruit figurant dans la nouvelle directive sur le bruit 2003/10/CE, succédant à celle de 1986. Voir aussi la remarquable démonstration de Hubert P. à propos des valeurs limites d'exposition aux rayonnements ionisants. « A la recherche du risque acceptable – Enjeux autour d'une relation dose-effet » in Theys et Fabiani op.cit., p.181 et ss. Voir aussi la thèse de Dray E. (2002).

¹¹⁰ Voir l'intervention du Medef à la commission plénière du CSE du 24/02/2000, p.4.

¹¹¹ BTS Newsletter n°17 juin 2001 p.17 et suivantes sur l'adoption des valeurs limites en matière de vibration.

puissance publique : « la notion de "risque acceptable" ne relève pas des compétences des normalisateurs. Seuls les pouvoirs publics peuvent légitimer une situation dans laquelle la sécurité des personnes n'est pas intégralement assurée » (AFNOR. 1990)¹¹².

Pour autant, les auteurs du mémorandum considèrent que

« les normes, compte tenu de l'état de la technique et des contraintes, y compris des contraintes de coût, qui en résultent, peuvent dans certains cas déterminer des niveaux réalisables d'émission d'agents nuisibles à la santé. Ces niveaux réalisables ne constituent pas une valeur d'exposition tolérable pour les travailleurs mais un constat de l'état de la technique » (AFNOR.1990).

En pratique les normes n'ont pas, à notre connaissance, formulé de valeurs limites.

D'un point de vue réglementaire¹¹³, la notion de « valeur limite » est apparue en 1967 dans la réglementation sur les rayonnements ionisants, puis dans le décret du 9 novembre 1973 qui ratifie la convention n°136 du BIT sur le benzène. Elle s'est développée par la suite à l'égard de la pollution de l'atmosphère de travail, mais aussi de l'ambiance sonore, etc.

Signalons que de nombreux auteurs ont exprimé les limites scientifiques de l'approche en terme de « valeurs limites admissibles ». Citons, la non prise en compte de l'individu s'écartant de la moyenne statistique, la négligence des interactions entre risques, et les risques pour lesquels le modèle d'explication « dose-effets » est inefficace. C'est notamment le cas des agents cancérogènes, pour lesquels les connaissances actuelles démontrent l'absence de seuil en deçà duquel l'exposition serait inoffensive. En outre, les méthodes de mesure en situation de travail de ces valeurs limites sont quasi inexistantes.

Destinées à protéger les salariés, ces valeurs limites constituent aussi, et peut être surtout, un guide pour les entreprises sur les résultats à atteindre en matière de prévention et une sécurité juridique (toute relative compte tenu des évolutions jurisprudentielles) à l'égard d'une éventuelle mise en cause ultérieure.

Les explications du ministère du travail et de l'INRS, formulées en 1985, sur cette introduction relativement tardive des valeurs limites réglementaires, illustrent bien l'ancrage du « risque zéro », les réticences à l'égard du compromis civique-industriel, et la défense par la profession des inspecteurs de ses pouvoirs à travers une indétermination des normes.

Citons ces explications :

« L'introduction tardive des valeurs limites résulte d'une nouvelle manière d'appréhender la prévention dans les établissements industriels ; en effet, jusqu'alors, la doctrine officielle de l'administration du travail n'était pas en faveur de la fixation de valeurs limites et ceci pour les raisons suivantes :

- a) la notion de valeur limite, parce qu'elle admet l'existence d'une nuisance résiduelle, ne permet pas de garantir dans l'absolu l'absence de risques.(....) Enfin l'introduction d'une VLE revient implicitement à objectiver une nouvelle notion, celle du risque accepté mais limité et circonscrit, cette dernière notion donnant naissance à une autre ; le risque socialement et économiquement acceptable (...).
- b) par ailleurs, la tradition réglementaire française en matière d'hygiène industrielle se refusait à envisager la prévention autrement qu'en terme d'objectifs et d'obligations de résultats, en laissant aux partenaires sociaux et singulièrement aux employeurs le soin d'user des moyens appropriés. Cette doctrine

¹¹² AFNOR (1990), « Mémorandum sur la normalisation intéressant l'hygiène et la sécurité du travail dans le cadre de la nouvelle approche », juillet 1990, p.16. Ce texte a été adopté à un très large consensus au sein de l'AFNOR sur l'initiative du ministère du travail.

¹¹³ Depuis 1949, le ministère de l'industrie et du commerce exprimait le souhait « qu'une réglementation intervient pour définir la valeur - limite du nombre de particules de poussière à tolérer dans les lieux de travail. Une telle réglementation existe aux U.S.A et au Canada ». « Le service d'hygiène industrielle de la direction des industries chimiques - ministère de l'industrie et du commerce » Travail et Sécurité janvier-avril 1949, p.17

apparemment très « libérale » permettait également à l'inspection du travail d'apprécier très librement une situation industrielle. La fixation d'une valeur limite réglementaire transgresse cette doctrine (...) »¹¹⁴.

Nous aurons l'occasion de voir, qu'effectivement, les inspecteurs du travail, lorsqu'ils ont le choix, ne feront pas appel à ces valeurs limites mais aux obligations plus générales d'assainissement de l'atmosphère de travail fixées par le code du travail¹¹⁵, ce qui autorise certains de leurs portes paroles à récuser la notion de « limites admissibles »¹¹⁶.

1.1.3.2 La réduction du risque « aussi bas qu'il est raisonnablement possible »

La prise en compte implicite des contraintes économiques, exprimée par le principe du « raisonnablement possible », est apparue en 1980, concomitamment dans les directives européennes et dans les conventions du BIT, sous le nom de principe « ALARA »¹¹⁷.

Ainsi, la directive agents chimiques, physiques et biologiques du 27 novembre 1980 énonce « que la dite protection doit être assurée dans toute la mesure du possible par des mesures visant à éviter l'exposition ou à la maintenir à un niveau aussi bas qu'il est raisonnablement possible »¹¹⁸.

La convention 155 du BIT, en date du 3 juin 1981, non ratifiée par la France, prévoit, dès son article 4 relatif aux principes d'une politique nationale, que :

« Cette politique aura pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, qui sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes de risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable ».

La directive sur le bruit prévoit, quant à elle, que « les risques résultant de l'exposition au bruit doivent être réduits au niveau le plus bas raisonnablement praticable, compte tenu du progrès technique et de la disponibilité de mesures de maîtrise du bruit, notamment à la source »¹¹⁹.

Lors de la négociation de la directive cadre de 1989, la France, sous la pression de la CGT entraînée par ses inspecteurs du travail, a obtenu la suppression de toute référence au « risque acceptable », ou à ce qui est « raisonnablement praticable », qui a ainsi disparu de la directive du 12 juin 1989, au profit de la seule référence à la prise en compte de « l'état d'évolution de la technique ». Mais, c'est en réalité un jeu de cache-cache qui est joué, car les autorités françaises expliqueront en 1990 à propos du risque machine que, « l'état de la technique détermine les contraintes, y compris de coût, qui s'impose à la réalisation et à l'exploitation effective de la machine ».

La référence à la technique aurait ainsi pour vertu de se prêter, mieux que le jugement sur le "caractère raisonnable", à une révision périodique du compromis, attestant ainsi du poids des experts dans le champ de la prévention, et de la faiblesse du débat social :

¹¹⁴ « VLE-VME Valeurs admises pour les concentrations de certaines substances dangereuses dans l'atmosphère des lieux de travail », Ministère du travail - INRS, ED 669, INRS 1985.

¹¹⁵ Ainsi les inspecteurs prescrivent peu aux employeurs de contrôler l'atmosphère du lieu de travail par des organismes agréés. L'une des raisons en est que les résultats, qui font rarement apparaître le dépassement des valeurs limites les handicapent pour exiger une action de l'employeur qui leur paraît quand même nécessaire compte tenu des odeurs ou de l'inconfort de travail et de leur doute sur la fiabilité des mesures.

¹¹⁶ Déclaration de la CGT du ministère des affaires sociales du 26/10/2001 à la suite de l'explosion de l'usine AZF

¹¹⁷ « As low as reasonably achievable ».

¹¹⁸ 3^{ème} alinéa de la directive, repris dans la directive sur le risque cancérogène du 09/06/1988.

¹¹⁹ Directive européenne du 12/05/1986 art 5, retranscrite par le décret du 21/04/1988 dans l'article R 232-8. Relevons que la précédente formulation du texte relatif à la protection contre le bruit qui ne faisait pas référence à ce principe était moins contraignante : « les chefs d'établissements sont tenus de maintenir l'intensité des bruits supportés par les travailleurs à un niveau compatible avec leur santé par la réduction de l'intensité des bruits à leur source d'émission, » (R232-9, antérieur au décret de 1988)

« Les moyens d'atteindre un objectif de sécurité acceptable à un moment correspondant à un certain état de la technique cessent de l'être lorsqu'un nouvel état permet de rendre plus sûre la génération suivante d'une même machine ou de concevoir une machine différente et plus sûre en vue de la même application » (AFNOR, 1990)¹²⁰.

1.1.3.3 La référence explicite aux impératifs économiques ou financiers

L'implicite apparaît explicitement dans les directives européennes. Ainsi, la directive cadre du 12 juin 1989 donne à voir l'article 118A du traité de Rome, introduit par l'Acte unique européen de 1986 :

« Considérant que, selon l'article 118A du traité CEE, les directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement des petites et moyennes entreprises. » (4^{ème} considérant)

« considérant que l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique » (13^{ème} considérant).

La directive « machine » du 14 juin 1989 reprend la même problématique : « considérant que le respect des exigences essentielles de sécurité et de santé constitue un impératif pour assurer la sécurité des machines, que ces exigences devront être appliquées avec discernement pour tenir compte du niveau technologique existant lors de la construction ainsi que des impératifs techniques et économiques ».

Pour autant les dispositions du code du travail et les circulaires annuelles adressées aux inspecteurs n'évoquent pas les contraintes de coût, qui apparaissent cependant, dans les documents remis au Conseil supérieur des risques professionnels (Bilan des conditions de travail, 1994, p.253 et 285).

1.1.3.4 L'instabilité du compromis

La prévention apparaît incontestablement comme un compromis entre les exigences de profit et l'idéal de sécurité. Pour autant, le « curseur » est amené à se déplacer, c'est ce que nous appelons l'instabilité du compromis.

Nous savons que l'instabilité du compromis sur le sens donné à la prévention s'observe dans l'interprétation des textes. La jurisprudence et ses évolutions en attestent¹²¹. Les propos contradictoires ou évolutifs des acteurs de la prévention en témoignent aussi¹²². Ainsi, dès 1992 dans ses écrits, le ministère du travail renoue avec la thèse du « raisonnement praticable » évacué de la directive de 1989 et de la loi de 1991 :

«Le maintien , et quand cela est raisonnablement praticable, l'amélioration des niveaux de sécurité atteints, en France et dans les autres Etats membres, constituent un objectif explicitement visé dans les considérants des directives "machines" ou "EPI"» (.Bilan des conditions de travail 1992, p.263)

L'évolution des textes, eux-mêmes, en atteste, qui révèle aussi l'élargissement de l'arène de négociation et du forum de discussion. Ce n'est plus seulement la France, avec ses lois, ni

¹²⁰ AFNOR. (1990) p.13 et 14, Cette position est reprise par la note 2 du 6.1 de la norme EN 292-1 datant de 1991

¹²¹ Cf. en particulier l'évolution de la jurisprudence sur l'obligation de sécurité du chef d'entreprise

¹²² Cf. en particulier les interprétations données du terme « éviter les risques » figurant dans L 230-2 : Ce terme sera explicité tantôt comme « réduire, limiter », tantôt comme « supprimer ». Ainsi Moyen D. (1998), p.1505, qui ne peut être taxé de « jusqu'au-boutiste » et qui interprète « éviter les risques » comme « supprimer les risques ».

l'Europe avec ses directives et ses normes harmonisées, mais la planète avec – au-delà des conventions du BIT – la normalisation internationale¹²³.

Ainsi, le débat sur le risque acceptable, mené à l'occasion de la négociation de la directive cadre du 12 juin 1989, et des normes européennes en 1991-1997¹²⁴, rebondit en 2001 à l'occasion de la révision de la norme européenne de base sur la conception des machines en vue d'en faire une norme internationale, du fait de la volonté de certains pays d'introduire le concept de « risque tolérable » dans la norme :

« Pour une partie des Européens, en effet, la notion de « risque tolérable » est incompatible avec la directive "équipements de travail" 98/37/CE qui prévoit que le fabricant doit réduire les risques au niveau le plus bas possible compte tenu de l'état de la technique. Cette démarche oblige le fabricant à poursuivre la réduction du risque non pas parce qu'un risque qui aurait été "tolérable" auparavant ne l'est plus, mais parce que l'évolution de la technique permet de concevoir une machine plus sûre. Pour les autres et plus particulièrement les Etats Unis cette notion est de nature à éviter une interprétation trop absolue du concept de sécurité des machines pouvant conduire à des exigences jugées déraisonnables eu égard au contexte juridique américain » (Bilan des conditions de travail. 2001, p.113).

Ce débat révèle une autre facette de la dimension « industrielle » du compromis : les enjeux « protectionnistes » des normes de sécurité.

Citons encore, pour illustrer la culture du compromis et son instabilité, l'avant dernier paragraphe du mémorandum, adoptée par l'AFNOR à l'initiative du ministère du travail en 1990 :

« Il y a lieu de négocier, de peser les avancées obtenues et les compromis consentis ; il y a lieu de chercher au maximum le consensus ; en sachant qu'il peut parfois être utile, en fonction de l'occurrence des accidents, d'être minoritaire dans la décision sur une norme. Cette norme est appelée à vivre, et la bataille n'est pas toujours définitivement perdue ».

1.2 QUELLE APPROCHE GLOBALE DE LA PREVENTION ?

Dès le 19^{ème} siècle, les questions de santé et de sécurité au travail sont imbriquées et, en même temps, la prévention mise à la charge des employeurs prend en compte les trois dimensions que constituent la technique, l'organisation du travail et les hommes.

Pour autant, et malgré ce qui semble constituer aujourd'hui un retournement, on observe jusqu'à nos jours une prééminence de la technique parmi les trois paramètres de la prévention (I), une polarisation sur l'accident et la sécurité du travail (II) et des difficultés à adopter une approche globale (III)¹²⁵.

¹²³ Ajoutons-y aussi l'OMC qui donna raison à la France dans le contentieux engagé par le Canada à l'encontre de sa décision d'interdire l'importation d'amiante. cf Newsletter n°17 juin 2001, bulletin d'information du BTS.

¹²⁴ Norme EN 292 de décembre 91 et EN 1050 de janvier 1997.

¹²⁵ Nos sources : les prises de positions des préventeurs institutionnels (discours au CSPRP, FITS, interview, circulaires), les outils produits par les préventeurs (notamment ceux relatifs à l'évaluation des risques, les normes, les recommandations CNAM, les textes de loi), les doctrines portées par des préventeurs (exprimées dans des colloques, des séminaires).

1.2.1 LA DIFFICILE ARTICULATION DE LA TECHNIQUE, DE L'ORGANISATION ET DES PERSONNES DANS LA PREVENTION : UNE PRE EMINENCE DE LA TECHNIQUE

L'ensemble des préventeurs identifie aujourd'hui trois dimensions dans lesquelles la prévention des risques professionnelles est susceptible de s'exercer : la technique, l'organisation du travail et les personnes.

Ces trois dimensions, qui s'expriment à travers l'énumération des causes d'accidents ou des facteurs de prévention, sont invoquées depuis le 19^{ème} siècle.

En 1943, dans sa circulaire du 15 mai relative au Comité de sécurité, le secrétaire d'Etat au travail écrivait à propos des accidents du travail :

« La recherche des causes en matière d'accident du travail est particulièrement délicate.(...)Plusieurs éléments la composent. Il y a des facteurs qui tiennent à l'existence d'outils défectueux, au défaut de protection des machines, aux conditions de travail (défaut d'éclairage, encombrement de l'atelier) et un autre, le "facteur humain" qui tient à l'état physiologique des travailleurs (fatigue, surmenage, âge, sexe,etc.). Il est bien rare qu'un accident puisse être imputé à un seul de ces facteurs. Mais ce qui importe en matière de prévention, c'est de déterminer ce qui dans l'accident révèle une insuffisance de moyens de protection ou une mauvaise organisation de travail ou un défaut dans l'adaptation du personnel à une tâche déterminée, en un mot de mettre en lumière le facteur qu'une prévention vigilante et éclairée doit faire disparaître ».

Plus près de nous, dans une note du 30 juin 1982 relative aux missions des ingénieurs de prévention recrutés par les DRTEFP, l'inspection générale du travail énonçait les trois dimensions de l'action globale de l'inspection du travail :

« Le concours conjugué des ingénieurs et des médecins inspecteurs doit progressivement faciliter la conduite d'interventions plus efficaces. Les objectifs de ces interventions appellent de l'inspection du travail une action globale et cohérente s'attachant à provoquer dans l'entreprise :

- la fiabilité d'un système technique (...).
- l'efficacité d'un système organisationnel (...).
- la rationalité d'un système relationnel (...). »¹²⁶

Les facteurs humains et organisationnels posent des problèmes particuliers (I) qui concourent à la prééminence de la technique(II).

1.2.1.1 Les problèmes posés par les facteurs humains et organisationnels

Les facteurs humains et organisationnels confrontent les inspecteurs du travail au problème moral de la responsabilité des salariés et à une défense par les chefs d'entreprise de leur pouvoir d'organisation. Ces conflits sont accentués par le caractère « immatériel » de ces facteurs.

La prise en compte du facteur humain est contestée

La dimension « personnelle »¹²⁷ remonte à l'aube de la réglementation, lorsque celle-ci protégea la main d'œuvre par la détermination d'un âge limite d'admission au travail, de durées maximales de travail et par l'interdiction d'accomplissement de travaux dangereux,

¹²⁶ Note d'orientation IGT 82/1.

¹²⁷ Selon l'expression employée par l'administration du travail dans les années 1930 par opposition au terme de « prévention réelle » renvoyant aux mesures, techniques, relatives à la protection des machines. Voir Viet V. et Ruffat M.(1999) p.10.

selon le sexe et l'âge. L'interdiction, édictée en 1894, du port des vêtements flottants près des machines en constitue un autre exemple¹²⁸.

Le développement dans l'entre deux guerres, et qui s'est poursuivi jusqu'à la fin des années 1960, des « psychotechniques » aura pour but la sélection et l'orientation des hommes, en fonction de leurs aptitudes individuelles, vers des activités données.

V. Viet et M. Ruffat considèrent que durant cette période « la prégnance de la psychotechnique conduisait à accorder au "facteur humain" une importance prépondérante au point de reléguer dans l'ombre la prévention technique et l'action sur l'environnement de l'homme au travail. »¹²⁹. Le ministère du travail, qui dès sa création en 1906 encourageait le développement des psychotechniques, y adhéraient encore à la Libération pour s'en éloigner à partir des années 1960¹³⁰.

En effet, succédant à cette approche, et en rupture avec elle, les années 1950 virent le développement de l'ergonomie fondée sur le principe inverse de l'adaptation du travail à l'homme, consacré par la loi du 31 décembre 1991¹³¹.

La détermination de l'aptitude médicale du salarié à occuper son emploi lors de son embauche (décret du 27 octobre 1947), puis annuellement (décret du 20 mars 1979) constitue une autre facette de la prise en compte du facteur humain. Elle fait l'objet aujourd'hui d'un débat vigoureux entre ceux qui dénoncent une orientation biologique de la main d'œuvre et ceux qui attribuent à la procédure de reconnaissance de l'aptitude une vertu protectrice à l'égard des salariés les plus faibles¹³².

¹²⁸ Décret du 10 mars 1894, pris en application de la loi du 12 juin 1893.

¹²⁹ Ruffat M. et Viet V (1999) p.152 ; Viet V. considère aussi que les psychotechniques poursuivaient un double but : évincer l'inspection du travail en enserrant les techniques d'hygiène et de sécurité dans l'organisation du travail, et mobiliser le personnel autour du « collectif entreprise » à travers la diffusion du sentiment de peur du danger et de responsabilité/culpabilité du salarié ; Il note que, lors de l'entre deux guerres, les inspecteurs du travail restèrent à distance de l'approche psychotechnique. Cf. son article Viet V.(1995).

L'accent ainsi mis sur les « prédisposition individuelles » des salariés s'effacera avec le développement de l'ergonomie œuvrant à l'adaptation du travail à l'homme et la notion de sécurité intégrée destinée à garantir la sécurité des machines et procédés dès leur conception. Mais le concept de sécurité intégrée impliquera aussi un engagement personnel du salarié.

Le rapport annuel de l'IGSS de 1962 prend ses distances avec les psychotechniques conçues comme une sélection ou une orientation professionnelle (1962 p.229) ; celui de 1970 invite au recul avec « les théories relatives à l'importance du facteur humain et des causes psychologiques dans l'origine des accidents du travail » et préconise que « L'attitude doit être réservée à l'égard des interventions dominées par le souci de modifier le comportement des travailleurs aussi longtemps que l'action sur les facteurs matériels n'a pas été épuisée » p.188-189

130. Viet V. et Ruffat M.(1999) p.41 et p.136 et ss. Aussi Clot (1999), Billiard (2001).

En 1956 le ministère du travail adhéraient encore à cette approche : Vayssières (1956) p.14 : « mais il ne suffit pas d'assurer la protection des parties dangereuses des machines et de l'outillage et de développer le sens de la sécurité ; il faut aussi que l'ouvrier soit adapté à son travail et qu'il soit en bonne santé ».

A partir de 1962 les rapports annuels de l'IGSS prennent leur distances avec les psychotechniques conçues comme une sélection ou une orientation professionnelle (1962 p.229), avec « les théories relatives à l'importance du facteur humain et des causes psychologiques dans l'origine des accidents du travail » et avec les « interventions dominées par le souci de modifier le comportement des travailleurs aussi longtemps que l'action sur les facteurs matériels n'a pas été épuisée (1970 p.188 et 189).

¹³¹ L 230-2,II,d) « Adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production (...) ».

Dès 1966, le patronat se reconnaissait dans « l'ergonomie de conception qui intègre dans la conception des machines et des installations, les données relatives à l'homme » cf. Cavé JM. (1966).

¹³² « C'est au médecin également qu'il appartient de procéder à ce qu'on appelle aujourd'hui l'orientation biologique de la main d'œuvre – on entend par-là, un ensemble de mesures permettant d'affecter chaque ouvrier à un poste en rapport avec ses aptitudes physiologiques et psychophysiologiques. L'action du médecin sur les

L'éducation des travailleurs, à laquelle les institutions de prévention consacraient une activité importante, devient une obligation légale en 1976. L'obligation générale d'une formation à la sécurité, intégrée à la formation et aux instructions professionnelles dispensées au salarié par le chef d'entreprise, atteste ainsi de l'importance accordée à la personne dans la prévention des risques professionnels¹³³.

Très tôt aussi, le facteur humain individuel, ou le comportement du salariés, a été invoquée pour comprendre les accidents du travail et leur en imputer la responsabilité (Goguelin P. 1996, p18). Et il le demeure encore puisque, après une âpre résistance syndicale¹³⁴, le code du travail consacra en 1991 la responsabilité du salarié à l'égard de sa propre sécurité et de celle de ses camarades de travail, tout en maintenant la responsabilité première de l'employeur.

Invoquée lors des accidents du travail, la question du facteur humain se trouve associée à celle des responsabilités respectives de l'employeur et du salarié. Dès lors, l'inspection du travail, dans son éthique « protectrice des salariés », et polarisée par sa recherche des infractions commises par l'employeur¹³⁵, aura tendance à occulter la dimension personnelle de l'accident en particulier, et de la prévention en général (IGAS, 1970)¹³⁶. Il en est de même des organisations syndicales défendant leur mandant. Ce faisant, c'est aussi la prise en compte de l'autonomie et de la subjectivité des travailleurs qui sont relativisées¹³⁷.

Présente depuis toujours, la dimension organisationnelle s'affirme difficilement

La détermination, au 19^{ème} siècle, de durées maximales de travail pour les jeunes et les femmes puis les adultes des deux sexes, destinées à éviter l'épuisement des travailleurs, constitue la plus ancienne des mesures de prévention légale à caractère « organisationnel ». Son évocation parmi les mesures « personnelles » et organisationnelles atteste de la difficile frontière entre ce qui relève de l'organisation du travail et des personnes.

facteurs humains des accidents se double de celle du psychotechnicien, dont le rôle est d'assurer une bonne adaptation psychique de l'homme à son travail » Gout E. (1949), directeur de la CNSS.

Dans le sens d'une dénonciation de la polarisation de la médecine du travail sur l'aptitude et l'orientation biologique de la main d'œuvre : Davezies P. (2001). Voir pour une analyse des positions respectives : « L'aptitude médicale en question - réflexions d'un groupe de travail de l'Inspection médicale du travail et de la main d'œuvre », coordonnée par Sandret N., DRTEFP Ile de France, décembre 2002 – document ronéoté.

Lors de la séance plénière du 28 février 2001 puis du 14 février 2002, la ministre du travail reconnaît la nécessité d'un débat au sujet de la notion d'aptitude.

¹³³ Une information sur les prescriptions de sécurité était déjà prévue par certains décrets spéciaux, tels que celui sur les risques électriques (D 14/11/1962, art.46). L'actualisation de ce décret substituera au terme d'information celui de formation (D 14/11/1988, art 46). Nous reviendrons dans notre § 1.3.3 sur le sens de la formation à la sécurité dans la reconnaissance au salarié des statuts successifs d'objet, puis de sujet et enfin d'acteur de la prévention.

¹³⁴ Voir les publications de la CGT et de la CGT-FO lors de la transcription de la directive européenne du 12 juin 1989 par la loi du 31/12/1991 qui introduisit les deux articles L230-3 et L 230-4.

¹³⁵ Cf. notre citation de la DRT supra.

¹³⁶ La note de février 1966 au sujet des enquêtes relatives aux accidents du travail et la circulaire du 14/06/1967 sur le même sujet, dévalorisent les « causes psychologiques », les « éléments subjectifs », les « défaillances humaines » p.13. voir dans le même sens le rapport annuel de l'IGAS (1970). Les inspecteurs du travail auteurs du « mémento de contrôle n°14 : l'enquête accident du travail » édité en 1991 par le Ministère, notent :

« En caricaturant, on peut dire que souvent dans le dialogue qui s'instaure entre l'employeur et l'agent de contrôle à l'occasion de l'accident, on assiste à un débat, protection de la machine contre responsabilité de la victime » p.14.

¹³⁷ Nous verrons dans le § 1.3 que cette attitude conforte une approche prescriptive de la prévention.

L'attention portée, dès 1857, sur les dangers du nettoyage et du graissage des machines en marche, rend compte aussi de cette dimension organisationnelle¹³⁸. L'obligation, dès 1894, d'indiquer la mise en train ou l'arrêt des machines par un signal convenu illustre bien l'enjeu de la communication dans les conditions de travail. Le règlement adopté par le Syndicat général de garantie des chambres syndicales du BTP, en 1912, qui prévoit que «la direction et la surveillance des travaux doivent être exercées par des personnes capables et expérimentées », rend compte de l'importance des relations hiérarchiques. Tout au long du 20^{ème} siècle, les nombreux règlements techniques, relatifs aux risques particuliers, intégreront parmi leurs prescriptions, des dispositions préventives à caractère organisationnel.

L'identification, en tant que telle, de la dimension organisationnelle de la prévention n'a pas été sans controverse. Et, comme de coutume dans la prévention, c'est l'accident du travail qui est convoqué. Ainsi, selon Gout directeur de la CNSS en 1949 : « Les facteurs d'accidents peuvent en effet, en schématisant, se grouper sous deux rubriques principales : facteurs techniques, facteurs humains » (Gout E. 1949).

Mais, au même moment, d'autres préventeurs valorisent les questions d'organisations du travail :

« Des esprits simplistes déclarent volontiers qu'il s'agit là, de phénomènes intéressant le facteur humain par opposition au petit nombre d'accidents qui intéressent le facteur technique : on ne peut pas contester que pour un certain nombre de postes de travail, la sélection du personnel et son adaptation diminueraient considérablement les risques d'accidents ; mais l'analyse des faits démontre qu'une organisation du travail, un plan de la circulation, un maintien de l'ordre dans l'usine et l'étude d'une manutention appropriée seraient autrement efficaces. Or, ces mesures font précisément partie de ce qu'on appelle l'organisation du travail et l'outillage nécessaire constitue précisément ce qu'on appelle l'équipement »¹³⁹.

Le directeur de la CNAM notait, en 1977, que près de la moitié des accidents du travail étaient issus de problèmes d'organisation, laissant désarmé les inspecteurs du travail (CNAM.1977 p22). Une étude de la DRT, sur les accidents du travail graves ou mortels survenus sur des machines au cours du premier semestre 1998, établit que «dans près de 65% des cas d'accidents, les inspecteurs relèvent dans leur enquête que l'accident a pour cause un défaut d'organisation, un mode opératoire déficient, l'absence de méthode, une consigne inexistante ou encore un défaut de formation au métier et à la sécurité » (Bilan des conditions de travail 1998, p.90).

Au début des années 1970, le mouvement en faveur de l'amélioration des conditions de travail résultant, d'une part des grèves des ouvrier(e)s spécialisé(e)s et de la remise en cause d'un modèle productiviste, d'autre part d'une volonté patronale de moderniser les entreprises, s'est traduit par l'identification des facteurs de risques tels que la durée et les horaires de travail, les cadences et les normes de productivité :. La loi du 27 décembre 1973, l'accord cadre du 17 mars 1975, la mise en place de l'ANACT consacreront ce mouvement qui subira un coup de frein avec la crise économique de 1974.

La traduction législative, en 1976, de la notion de sécurité intégrée, défendue depuis 1966 par une fraction du patronat, sur laquelle nous reviendrons dans la section suivante, rend compte de la prise en considération croissante de la dimension organisationnelle. Elle s'est traduite

¹³⁸ Note sur les accidents causés par les machines en mouvement, par Dolfus ChE., lue dans la séance du 30 septembre 1857 de la Société Industrielle de Mulhouse reproduite par Caloni P.(1952) p.145. Les décrets des 13 mai 1893 et du 10 mars 1894 interdiront l'accomplissement de ces opérations.

¹³⁹ Bouyeure P. (1949), ingénieur en chef de l'Association normande pour prévenir les accidents, in Travail et Sécurité avril 1949, p.44

par les décrets d'août et novembre 1977, portant exclusivement sur l'organisation des chantiers, et des opérations de sous traitance réalisées au sein d'entreprises donneuses d'ordre. Si les préventeurs institutionnels adhèrent à ces dispositions, leurs mises en œuvre formelles par les entreprises les amèneront à s'en désintéresser. Ce n'est, principalement, que lors des enquêtes sur les accidents du travail que l'inspection du travail procédera à des investigations sur ces obligations.

La question de l'organisation du travail est de nouveau mise en avant dans ses liens avec la santé et la sécurité à la fin des années 1990, sous la conjonction de la politique gouvernementale d'aménagement et de réduction du temps du travail¹⁴⁰ et de la visibilité accrue des psychopathologies du travail dans un contexte d'embellie économique.

Les partenaires sociaux ne contestent pas la dimension organisationnelle de la prévention. Pour le patronat, jaloux de son autorité et de sa maîtrise de la prévention dans l'entreprise—face à un Etat dont il juge la réglementation et les corps de contrôle envahissant –, la mise en évidence des facteurs organisationnels – dont la responsabilité lui échoit par nature¹⁴¹ – renforce sa légitimité à conduire la politique de prévention des risques. Pour un syndicat comme la CGT, elle donne du sens à la dénonciation de la précarité des emplois et à l'exigence de création d'emplois¹⁴².

Pour autant, la question de l'organisation du travail a toujours été le parent pauvre des préventeurs institutionnels. Les raisons nous paraissent en être les suivantes. Sa perméabilité avec la dimension «personnelle» présente l'inconvénient d'une possible mise en cause du salarié qui n'aurait pas respecté les règles organisationnelles. Dès lors, la mise en cause de l'organisation du travail s'efface devant celle du salarié. Sa proximité avec l'organisation de la production¹⁴³, qui est revendiquée par les chefs d'entreprises comme leur champ de

¹⁴⁰ « J'observe, d'ailleurs, à travers les vastes perspectives de négociation ouvertes par la réduction du temps de travail, que de nombreux acteurs soulignent les liens très forts existant entre la durée, l'organisation, les conditions de travail et la santé. On ne peut, dans cette perspective prétendre promouvoir l'emploi et développer la souplesse de l'organisation de façon durable et solide sans intégrer explicitement la dimension des conditions de travail dans la conception et le suivi des processus de transformation » Martine Aubry, séance plénière du CSPRP, 17 février 1998.

« Les nouvelles formes d'organisations comme le développement du travail immatériel ou en temps réel, permis par les progrès de l'électronique ou l'organisation en flux tendus, ou sous forme d'horaires flexibles, ont des conséquences sur les conditions de travail et sur la santé qui doivent être prises en compte » Aubry M., CSPRP 24/02/2000.

Pour autant la loi n'imposera pas parmi les clauses devant obligatoirement figurer dans les accords d'entreprises sur les 35h, une clause sur l'impact santé/sécurité de la mise en place des 35h. De même l'inspection du travail ne sera invité à veiller à la consultation des CHSCT sur les accords de réduction du temps de travail qu'à partir de 2000 soit après la grosse vague des négociations

Voir l'article du journal Le Monde daté du 13/06/2000 : Les médecins s'invitent aux discussions sur les 35h.

¹⁴¹ « Il ne s'agit pas pour nous de nier nos responsabilités en matière de prévention des risques professionnels, responsabilités que nous revendiquons parce qu'elles sont la contrepartie du pouvoir d'organisation du chef d'entreprise, (...) » CNPF au CSPRP du 6/02/1990.

¹⁴² « La nécessité de création d'emplois accompagnée d'une diminution des charges de travail et d'une amélioration des conditions de travail. Cette perspective nécessite que les salariés résistent à l'intensification du travail et passent à l'offensive sur une organisation du travail liant qualité du travail et bien être. » Point de vue de la CGT exprimé par Perraud JF. et Dufour S. (2000).

¹⁴³ L'organisation de la production concerne l'articulation des entrées et sorties de matières, l'agencement des machines et procédés, etc. Une bonne organisation de la production évite aux dysfonctionnements de générer des situations « à risques » : ainsi l'existence de stock tampon permet d'éviter l'affolement de l'arrêt momentané d'une des composantes de la ligne de production.

compétence exclusif¹⁴⁴, confronte les préventeurs à un conflit de pouvoir avec les chefs d'entreprises. Son caractère immatériel rend difficile l'établissement de constats emportant la conviction des parties se penchant sur les causes d'un accident. L'obligation légale de sa prise en compte est récente Enfin, la jeunesse de la discipline scientifique constituée autour de l'organisation du travail - si on assimile à celle-ci l'ergonomie- contribue aux difficultés de sa prise en compte.

Les statistiques relatives aux infractions constatées par l'inspection du travail, pour imparfaites et réductrices de l'activité des agents qu'elles soient, établissent la part prédominante des questions d'ordre technique ou personnel parmi les observations faites par les agents¹⁴⁵ et les inspecteurs eux-mêmes, reconnaissent aux questions d'organisation du travail une grande complexité.

Encadré n°II-1 : Les observations de l'inspection du travail en matière de santé et de sécurité

		2001	2000	1996
Prévention des risques communs	:	31%	16%	26 %
Construction BTP	:	25%	29%	33 %
Lieux de travail	:	21%	26%	17 %
Médecine du travail	:	11%	12%	12 %
Risques ou modes de travail particuliers	:	6%	6%	3,3%
Organisation de la prévention	:	6%	11%	8,3%

(source : Rapport au BIT 2001 et 2000, Bilan des conditions de travail 1997)

La rubrique « organisation de la prévention » existe depuis 1994 ; elle regroupe les observations relatives aux principes généraux de prévention et salubrité, la formation à la sécurité, le CHSCT, le droit de retrait et d'alerte, l'action du médecin du travail en milieu de travail.

Il est à noter que la rubrique « Construction BTP» inclut l'organisation des chantiers (10% des observations de cette rubrique, en 2001)

Notons que la répartition des infractions relevées par procès verbal accorde une place un peu plus importante à la question de l'organisation de la prévention (10% en 2001, 19% en 2000, 10% en 1996) car, la recherche de fautes de l'employeur lors des accidents du travail amène l'inspecteur du travail à viser les défauts d'organisation de la prévention et en particulier le défaut de formation à la sécurité.

Voir en annexe le détail des observations constatées en 2000.

¹⁴⁴ Dès la fin des années 1920, anticipant sur le concept de sécurité intégrée, qui apparaîtra dans les années 1960, le patronat de la grande industrie, en phase avec le mouvement pour une organisation scientifique du travail, développait l'idée selon laquelle « la direction doit prendre la tête du mouvement, faire de la prévention des accidents une partie intégrante des procédés de fabrication »

¹⁴⁴. Ingénieur Hertz cité par Viet V. et Ruffat M.(1999), p.39.

¹⁴⁵ Cf. les statistiques du rapport au BIT en annexe.

1.2.1.2 La prééminence de la technique

Contestée depuis longtemps dans sa prééminence, la dimension technique demeure dominante malgré la valorisation des dimensions personnelles et organisationnelles et les tentatives récentes d'approches intégrées ou d'approches globales, que nous examinerons plus loin.

La prééminence de la technique dans la prévention se manifeste de plusieurs manières.

La première est l'importance quantitative des prescriptions techniques parmi les règlements relatifs à la prévention. Elles en constituent l'écrasante majorité.

La seconde est l'activité même des préventeurs, telle que nous arrivons à l'objectiver¹⁴⁶. Une troisième manifestation de la domination de la technique réside dans les discours tenus par les préventeurs, qu'ils revendiquent la prééminence de la technique¹⁴⁷ ou le désir d'y mettre fin.

Citons le rapport Bournol en 1974 :

« Il est en effet important de dénoncer l'erreur fréquemment commise qui consiste à ravalier les problèmes d'hygiène et de sécurité du travail à des aspects purement techniques et matériels, alors que l'expérience a démontré l'influence indéniable sur le niveau de sécurité du travail de facteurs tels que les horaires, les modes de rémunération, la qualification professionnelle, la qualité de l'encadrement et de la direction et leur intérêt pour ces problèmes, etc... »¹⁴⁸

Citons encore l'allocation de Mme Aubry au Forum international sur le travail et la sécurité (FITS) du 9 octobre 1997:

« Le premier objectif du FITS est donc de s'éloigner d'une vision trop souvent technique, segmentée et réductrice, pour promouvoir une approche globale, au sein de laquelle les conditions de travail occupent toute la place qui leur revient. La conception des conditions de travail et de la prévention des risques professionnels change profondément. Longtemps considérée comme une résultante des progrès technologiques et de la croissance économique, elle a été perçue comme un objet technique, poursuivi à travers l'intégration de la sécurité (...). La protection de la santé et de la sécurité des travailleurs doit être aujourd'hui envisagée comme une variable fondamentale des décisions d'organisations et comme un ressort de la performance ».

Cette prééminence nous paraît s'expliquer par plusieurs facteurs. La croyance en la technique, pour supprimer les dangers et limiter les risques, est le corollaire de la foi dans le machinisme pour produire en abondance et dans une moindre peine pour les hommes¹⁴⁹. Elle est aussi le résultat de l'expérience, qui a permis de constater la disparition de dangers ou la limitation des risques par des innovations techniques (remplacement de produits dangereux par des produits non dangereux, invention des barrages optiques de protection, etc.), dont la

¹⁴⁶ Nous avons évoqué les observations de l'inspection du travail, on peut aussi classer les affiches, brochures et autres documents.

¹⁴⁷ « La prévention technologique reste le noyau dur de notre action. » Seguin P. ministre des affaires sociales et de l'emploi en clôture du FITS 23/02/1988

¹⁴⁸ Rapport remis à M. Gorse, Ministre du Travail, de l'emploi et de la population, Les accidents du travail, avril 1974, dit rapport Bournol du nom de son auteur, inspecteur général. Citons aussi le rapport annuel de l'IGSS de 1962 au sujet des visites des agents des CRAM : « Les visites se limitent le plus souvent à cet égard à l'examen des seuls éléments matériels (protection des machines, mesures individuelles, prélèvement d'atmosphères) avec, épisodiquement, une orientation plus particulière vers certains types de machines ou certains procédés de protection individuelle. Les problèmes d'ensemble qui peuvent mettre en cause l'organisation même de l'entreprise, sont, en revanche, fort rarement abordés. » p.222.

¹⁴⁹ En même temps le développement du machinisme crée des concentrations ouvrières qui donnent à voir à un grand nombre l'accident du travail dont les plus graves surviennent sur les machines non protégées. Favaro M. évoque la création en 1782 par l'Académie des sciences d'un prix annuel « en faveur d'un Mémoire ou d'une Expérience qui rende les opérations des Arts Mécaniques moins malsaines et moins dangereuses », « La sécurité dans l'entreprise, l'apport des sciences humaines », in *revue Performance* n°40-41-44-45, 1989-1990.

promotion est facilitée par leur caractère matériel et l'action commerciale de leurs concepteurs.¹⁵⁰

Enfin, les innovations techniques sont portées par des savoirs constitués en métier, celui d'ingénieur et des ouvriers qualifiés, dont seront issus les inspecteurs du travail de la fin du 19^{ème} siècle et du début du 20^{ème}.¹⁵¹

L'importance accordée à la dimension «technique», ou matérielle de la prévention, contribue, selon nous, à expliquer la préférence de l'inspection du travail pour une approche en terme de danger – associé le plus souvent à un produit ou à un équipement – plus qu'à une approche en terme de « risques ». En effet, le risque, outre l'incertitude qu'il véhicule, implique l'homme avec les dimensions personnelles et organisationnelles de l'activité. Or, nous avons vu le caractère problématique de cette implication, compte tenu de l'éthique de l'inspection, des conflits d'autorité avec les employeurs auxquels elle donne lieu et des difficultés rencontrées pour établir le caractère «matériel» des infractions relatives à l'organisation du travail.

Relevons que la circulaire du 17 janvier 1980, relative au «rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels», confortait l'inspection et les entreprises dans la prééminence de l'approche technique. Elle invitait à «privilégier les risques physiques – machines et produits». Elle précisait que :

« La notion de risque professionnel peut recevoir une acception très large. Dans un premier temps, il convient donc de se limiter aux risques physiques auxquels peuvent être exposés les salariés. L'arrêté du 16/01/1980 précité s'attache à caractériser essentiellement les risques liés à l'utilisation de machines ou de produits, les risques consécutifs à certaines conditions physiques de travail, les risques découlant des conditions de manutention et ceux résultant des énergies utilisées ».

1.2.2 LA POLARISATION SUR L'ACCIDENT ET SUR LA SECURITE DU TRAVAIL AU DETRIMENT DE LA SANTE

Les dimensions de l'activité préventive ne sont pas les seules à être découpées « en tranche ». Il en est de même des dommages encourus par les travailleurs. Nous sommes amenés à constater la dissociation de la sécurité (l'accident du travail), de la santé (la maladie professionnelle), et celle de la santé physique (affectant des fonctions motrices ou biologiques) de la santé mentale (affectant le psychisme), avec dans l'ordre de reconnaissance par l'univers de la prévention, d'abord la sécurité des salariés, puis leur santé physique et enfin mentale.¹⁵²

Reconnaître l'ensemble de ces dimensions, et leur complémentarité, contribue à donner du sens à l'investigation sur les conditions de travail dont l'évaluation des risques constitue un outil. Se cantonner à la seule sécurité du travail, résultant, qui plus est d'une conformité des équipements aux règles techniques, c'est réduire le diagnostic sur les risques à une observation, le plus souvent sommaire. Limiter la santé aux désordres biologiques, les plus objectivables, c'est faire l'impasse sur les dimensions psychosociales des maladies qui justifient une approche subjective des conditions de travail, susceptible de s'exprimer dans une démarche d'évaluation des risques.

¹⁵⁰ Ainsi les CRAM porteront à la connaissance des entreprises des listes de fournisseurs d'équipements de protection individuels, de matériel d'insonorisation, etc.

¹⁵¹ De même que les « Ingénieurs conseils » et « Contrôleurs de prévention » des services de prévention des CRAM recrutés à partir de 1946 parmi les techniciens et ingénieurs ayant une expérience de production.

¹⁵² Quant au bien-être ou au bonheur au travail ils constituent tout au plus un champ d'exploration. Cf. Baudelot C., Gollac M. et alii, *Travailler pour être heureux ? Le bonheur et le travail en France*, Fayard, 2002.

La faiblesse de problématisation de la santé au travail n'est pas congénitale à la prévention. Les premiers inspecteurs du travail étaient des médecins hygiénistes ; ainsi, parmi d'autres, le docteur Villermé stigmatisa l'insalubrité des conditions de travail. Mais, refusant d'isoler l'hygiène des lieux de travail de celle de l'environnement des usines, la lutte en faveur de l'hygiène industrielle connue, jusqu'au vote de la loi de 1902 (Viet V. 1995)¹⁵³, les difficultés du combat pour l'hygiène publique¹⁵⁴.

A la charnière du 19^{ème} et du 20^{ème} siècle, les ouvriers et leurs organisations ont davantage investi le champ de l'hygiène que celui de la sécurité. Cette action s'est opérée sous la forme de mobilisation tendant à exiger l'interdiction de produits dangereux¹⁵⁵, de la tenue de « congrès d'hygiène des travailleurs » et la création d'associations encouragées par l'administration du travail¹⁵⁶. A la même époque, les inspecteurs du travail, incités par le ministère à produire des notes techniques, en rédigeant autant sur les questions d'hygiène que sur la sécurité des machines¹⁵⁷.

Pourtant la prévention institutionnelle a privilégié les accidents du travail et la sécurité, à l'hygiène et la santé.

1.2.2.1 La polarisation sur l'accident du travail et la sécurité du travail:

La loi d'avril 1898 a permis une plus grande visibilité des accidents du travail¹⁵⁸. Et les accidents du travail occupent une place importante dans l'activité des premiers inspecteurs. Jusqu'à la mise en place de la Sécurité sociale, les inspecteurs du travail sont chargés d'en établir les statistiques. L'accomplissement des enquêtes destinées en premier lieu à identifier les éventuelles infractions pénales, et, en second, de proposer des mesures de prévention, constituent pour eux une obligation incontournable.

Les préventeurs issus des milieux industriels et des assurances se polarisent, eux aussi, sur l'accident dont le coût direct et indirect incombe aux entreprises.

Les instructions données aux inspecteurs du travail trahissent la priorité longtemps accordée aux accidents sur les maladies professionnelles. Si on peut inventorier, depuis la seconde guerre mondiale, quatre circulaires sur l'accomplissement des enquêtes sur les accidents du

¹⁵³ Sur les difficultés des hygiénistes voir Cohen Y. et Baudoin R. (1995) « *Le parlement contre l'hygiène 1877-1902, » Les chantiers de la paix sociale* (1900-1940), ENS Editions fontenay-Saint Cloud,

¹⁵⁴ Nous reviendrons dans notre section sur l'approche globale de la prévention sur la séparation entre santé au travail et santé publique

¹⁵⁵ Action du syndicat des allumettiers et allumettières créée en 1892 qui obtient en 1898 après 6 années de revendications, l'interdiction du phosphore blanc- qui provoquait des nécroses de la mâchoire, mobilisation de 1900 à 1909 du syndicat des peintres de Paris affilié à la CGT contre l'utilisation de la céruse jusqu'à l'adoption en 1909 d'une loi l'interdisant.

On retrouve une mobilisation ouvrière à l'égard de la santé au travail dans le cas de l'amiante dans les années 1974-96, avec pour différence significative le fait qu'elle ait été animée par des syndicats locaux et des associations de victimes plus que par les confédérations syndicales - intégrées dans l'institution de prévention de la sécurité sociale et dans une structure ad hoc (le Comité Permanent de l'Amiante) mise en place par l'INRS incluant industriels et administrations ; cf. Viet V. et Ruffat M. (1999), p.230

¹⁵⁶ Cinq congrès se tiennent de 1904 à 1911. Cahier IRT n°4 p.54. Voir aussi Viet V (1994), note 50, page 90

¹⁵⁷ Voir l'inventaire de ces notes par Viet V. (1994) p.277.

¹⁵⁸ Déconnectant la responsabilité de la faute elle ôte à l'accident son caractère infamant pour l'employeur ; assurant une indemnisation automatique elle incite le salarié à déclarer l'accident ; la loi prévoit aussi l'obligation pour les employeurs de déclarer les accidents à la mairie.

travail¹⁵⁹, les agents du ministère n'ont été destinataires d'aucune sur les maladies professionnelles¹⁶⁰.

Les rapports annuels de l'IGSS (1960) puis de l'IGAS (1970 et 1973), dans leur chapitre consacré à la prévention des risques professionnels, occultent la question des maladies professionnelles.

La polarisation sur l'accident révèle la hiérarchie du sens de l'injustice entre l'accident et la maladie. D'une manière plus opérationnelle pour nous, elle révèle aussi le primat de l'action correctrice des préventeurs sur l'action anticipatrice, et celui de la sanction sur la prévention.

Citons les objectifs assignés par la DRT aux enquêtes des inspecteurs du travail sur les accidents du travail :

« Le rôle de l'inspecteur est double : avant toute chose rechercher si l'accident révèle une ou plusieurs infractions à la réglementation et dans l'affirmative, en saisir l'autorité judiciaire, en second lieu, aider à la définition et à la mise en œuvre des mesures propres à éviter la répétition de l'accident ou l'apparition de pathologies professionnelles ».(Bilan des conditions de travail, 1993, p.99-100).

La priorité accordée à l'accident du travail révèle aussi le besoin constant de justification de l'action des préventeurs.

Ainsi, l'accident donne à voir des défaillances de l'entreprise, qui permettent d'y justifier les actions correctrices. Le caractère soudain de l'accident permet d'en constater les causes, et l'accomplissement de l'enquête chez l'employeur de la victime permet de lui en imputer la responsabilité.

La maladie professionnelle, quant à elle, se manifeste hors de l'entreprise : c'est le médecin traitant du salarié qui la déclare dans la majorité des cas, et la victime n'est plus dans l'entreprise qui l'a exposée aux dangers ou aux facteurs de risques ayant généré la pathologie. Le caractère le plus souvent différé de la pathologie, par rapport à l'exposition, rend difficile le constat des fautes de l'employeur, et, partant, l'action pénale de l'inspecteur. Enfin, plus encore que l'accident¹⁶¹, la maladie se prêtera, de manière récurrente, de la part des employeurs à l'invocation des expositions extra-professionnelles afin d'en récuser l'imputabilité aux entreprises¹⁶².

Aussi, les inspecteurs du travail investissent-ils peu le domaine de la santé au travail et des maladies professionnelles. Ils sont encouragés dans cette attitude par l'existence, très ancienne dans leur administration, d'experts, les médecins inspecteurs du travail, avec lesquels leur collaboration est réduite¹⁶³.

¹⁵⁹ Circulaires des 4/03/1947, février 1966, 14/06/1967, 4/08/1983.

¹⁶⁰ Les circulaires adressées aux inspecteurs n'ont jamais attiré leur attention sur l'article L461-4 du code de la sécurité sociale, qui fait obligation à l'employeur de déclarer à la CPCAM et à l'inspecteur du travail les procédés mis en œuvre dans son établissement susceptibles de provoquer des maladies professionnelles.

¹⁶¹ La contestation des accidents du travail par les employeurs n'est pas un phénomène significatif même si ceux-ci expriment souvent des doutes. Caron B., représentant le MEDEF, en est lorsqu'il répond au reproche adressé par la CFDT d'une sous-déclaration des accidents du travail : « Si quelques accidents échappent aux statistiques, il faut observer d'une part que le phénomène est par définition difficile à cerner, et d'autre part qu'il est largement compensé par les "accidents du travail du lundi matin" dont le caractère professionnel est pour le moins sujet à caution. » Séance plénière du 6/02/1997 du CSPRP.

¹⁶² CSPRP 25/02/1999, CSPRP 17/02/1998 « il est temps de revoir le système et de s'interroger sur la pertinence du maintien de la présomption d'origine professionnelle pour les maladies pluri-factorielles, celles qui sont liées à des risques diffus », CSPRP 25/02/1996 : « Nous ne sommes pas indifférents aux problèmes liés à l'exposition à l'amiante, mais il est notoire que le tabac est responsable à lui seul de quelque 80% des cas de cancer broncho-pulmonaire primitif(...) ». CSPRP 20/01/1995 « le nombre de cas pris en charge [de surdité] nous amène à nous interroger, une fois de plus, sur les modalités de reconnaissance et d'indemnisation des pathologies à composante multifactorielle. », CSPRP 24/02/1989, CSPRP 24/02/1988, CSPRP 13/02/1987, etc.

¹⁶³ La présence de médecins dans l'administration du travail remonte au décret du 17/07/1937 et du 16/01/1947. Le déficit de collaboration entre les inspecteurs et les médecins inspecteurs est mis en évidence par la totalité des rapports de l'IGAS. Voir chapitre suivant.

1.2.2.2 Les difficultés de la visibilité des atteintes à la santé au travail

La polarisation sur l'accident et la sécurité du travail se nourrit de la faible visibilité donnée aux atteintes à la santé sur les lieux de travail. Nous avons évoqué ci-dessus, les conséquences de la manifestation différée de la maladie par rapport à l'exposition aux nuisances. Il faut aussi évoquer le dispositif légal de reconnaissance des maladies professionnelles, et les définitions restrictives de la santé au travail.

Les insuffisances du système de reconnaissance des maladies professionnelles

La reconnaissance des maladies professionnelles, et leur indemnisation, n'ont été instituées qu'en 1919, vingt ans après celle des accidents du travail.

La «présomption d'origine» professionnelle de la maladie est accordée aux ouvriers qui contractent une maladie inventoriée dans un «tableau» à condition qu'ils aient été habituellement occupés dans les activités précises énumérées dans le tableau relatif à la maladie. La reconnaissance du caractère professionnel de la maladie permet alors au salarié de bénéficier d'une indemnisation, et, à compter de la loi du 7 janvier 1981, d'une protection – comme pour les accidentés- à l'égard du licenciement.

Timide, la loi de 1919, ne reconnaît que deux maladies professionnelles, alors que plus de dix étaient citées dans la proposition de loi du 3 juillet 1903. L'extension des maladies reconnues professionnelles fut lente jusqu'à ce qu'elle relève – à partir de la loi du 1^{er} janvier 1931- de décrets. Pour autant, en 1936 le nombre de maladies indemnisées n'était encore que de dix. Il est aujourd'hui de près d'une centaine, et la création de nouveaux tableaux donne lieu à une résistance des employeurs qui en redoutent les conséquences financières¹⁶⁴. Dès les années 1960, la Communauté européenne adoptait des recommandations pour l'amélioration du système de reconnaissance des maladies.¹⁶⁵ Ainsi, la loi du 27 janvier 1993 a institué une procédure complémentaire de reconnaissance des maladies professionnelles fondée sur une expertise individuelle. Si les importantes restrictions qu'elle comportait ont été atténuées, ce dispositif ne constitue toujours pas une source de reconnaissance significative de nouvelles maladies professionnelles¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Cf. rapport de la cour des comptes : La gestion du risque AT MP, février 2002, page 192.

Citons Mme Aubry, au CSPRP du 17/02/1998 : « j'aimerais que tous les partenaires analysent ensemble toutes les solutions permettant d'éviter que l'élaboration des tableaux de maladies professionnelles ne s'apparente à une guerre de tranchées et que l'instruction des demandes individuelles de reconnaissance par la Sécurité sociale ne relève, comme trop souvent, d'un injuste parcours de combattant ».

La question du coût des maladies professionnelles est récurrente dans les déclarations patronales au CSPRP et donne au lecteur une impression de débat « de chiffonniers ».

¹⁶⁵ Recommandations de la commission de la CEE aux Etats membres des 23/07/1962 et 20/07/1966 ; cf. Vogel L. (1994b) « Histoire du droit communautaire de la santé au travail », Bruxelles,

¹⁶⁶ Le rapport de Deniel M., « Rapport de la commission instituée par l'article 30 de la loi du 27/12/1996 de financement de la sécurité sociale pour l'année 1996 », Ministère de l'emploi et de la Solidarité, octobre 1997, puis celui de Levy-Rosenwald (1999) et de nombreux autres (Cour des comptes février 2002, IGAS (2003), etc.) confirment la sous-estimation des maladies professionnelles.

De nombreux auteurs opposés au système actuel de construction des tableaux de maladie professionnelle associant salariés et employeurs en appellent à une réforme assurant la séparation de l'évaluation des risques, permettant d'établir l'existence des maladies professionnelles, des décisions de gestion, permettant d'assurer la réparation.

Le développement de l'intérim et de la sous traitance brouille les cartes

Des médecins du travail, comme P. Davezies¹⁶⁷, une sociologue comme A. Thébaud Mony, démontrent, aussi, comment le développement de l'interim et de la sous traitance entrave la traçabilité des expositions permettant d'établir le caractère professionnel des maladies, et partant, d'œuvrer à la prévention¹⁶⁸.

La lente prise en compte des risques d'atteintes à la santé mentale et physique et des facteurs psychosociaux

La compréhension d'une dimension psychique de la santé en général, et de la santé mentale au travail, n'est pas nouvelle. Son appropriation par les acteurs de la prévention est bien plus lente.

Dès les années 1930, à l'occasion de l'observation des dégâts du taylorisme, des névroses, issues de la perte de sens donné au travail, étaient identifiées.

En 1948, l'Organisation mondiale de la santé définissait la santé comme un « état complet de bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »¹⁶⁹.

En 1959 et 1981, l'Organisation internationale du travail reprend aussi à son compte la notion de bien être mental au travail¹⁷⁰.

Pourtant, jusqu'aux début des années 1970, la santé au travail était appréhendée, par les préventeurs institutionnels français, avant tout comme un état de non maladie, résultant de l'hygiène, tant individuelle que collective, préservant les salariés des maladies professionnelles. Le code du travail traitait « d'hygiène et de sécurité » ; il prescrivait la mise à disposition de douches, de vestiaires, (...), l'assainissement des locaux de travail et l'adoption de procédés préservant les salariés de produits ou agents dangereux.

L'édition de 1975 du « Précis de médecine du travail », élaboré sous la direction de Henri Desoille¹⁷¹, n'évoque à aucun moment les questions de souffrance mentale, de stress, etc.

¹⁶⁷ Davezies P. (2002), « La santé au travail : Bilan et défis », in *Préventique-Sécurité*, n°61 janvier-février 2002

¹⁶⁸ « Des trajectoires de déqualification accompagnent l'apparition des limites imposées par la santé à la productivité du travail des salariés, tandis que la flexibilisation des emplois permet aux entreprises de ne pas avoir à gérer cette progressive perte de productivité. (...) Les relations de sous-traitance permettent enfin la construction sociale de l'invisibilité des risques liés au travail et des atteintes professionnelles. » Thébaud-Mony A. (1997) « La santé au travail : instrument et enjeu de la précarisation sociale », in *Précarisation sociale, travail et santé*, Appay B. et Thébaud Mony A.(dir.), IRESO, CNRS, p.568.

¹⁶⁹ Préambule à la charte de constitution de l'OMS 1948; Cette définition qui recueille de très nombreuses adhésions fait aussi l'objet de critique, ainsi Vogel L. considère la référence à un « état (complet de bien-être etc....) » trop statique alors que la santé est une dynamique. Certains médecins du travail accueillent avec soulagement la référence au « bien-être (...) social » qui leur permet de privilégier le maintien dans l'emploi (via l'avis d'aptitude médical) - générateur de bien être - sur la soustraction à l'exposition à des situations dangereuses.

¹⁷⁰ Ainsi la recommandation n°112 de 1959 sur la médecine du travail contribue à définir la notion de santé : « (la médecine du travail) est destinée à (...) contribuer à l'adaptation physique et mentale des travailleurs, notamment par l'adaptation du travail aux travailleurs et par l'affectation des travailleurs à des travaux auxquels ils sont adaptés et à contribuer à l'établissement et au maintien du plus haut degré possible de bien-être physique et mental des travailleurs ». La convention n°155 de 1981 (non ratifiée par la France) : « le terme de santé en relation avec le travail ne vise pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité ; il inclut aussi les éléments physiques et mentaux, etc. ».

¹⁷¹ H. Desoille est médecin inspecteur général du travail en 1945, et titulaire de la chaire de médecine du travail de Paris en 1949. Desoille H. (1986), « 40 ans de médecine du travail » in *Travail et Sécurité*, novembre 1986.

Le développement des travaux sur «l'hygiène mentale» (Sivadon P. 1957)¹⁷², les définitions données par l'OMS et l'OIT, l'émergence de la notion d'amélioration des conditions de travail au début des années 1970, consacrée par la loi de 1973, vont encourager une appréhension plus large de la notion de santé. Elle prend désormais en compte, les souffrances mentales et les psychopathologies¹⁷³. La santé résulte de l'environnement physique du salarié, mais aussi de l'organisation du travail, des relations sociales, et du sens donné au travail par le salarié.

La santé apparaît bien comme une construction de la part du salarié et de la société. Mais, dans un contexte où c'est l'accident du travail qui prime, cette approche complexifiée de la santé au travail, et longtemps sans traduction juridique, reste encore marginale chez les préventeurs.

Depuis une dizaine d'année, les notions d'une part de «charge mentale», de «facteurs psychosociaux», et d'autre part de «stress» professionnel et de psychopathologies du travail se sont imposées dans le champ des conditions de travail, pour rendre compte de ce que l'homme mobilise au travail, et des atteintes qu'il peut en résulter. La découverte que les troubles musculo-squelettiques (TMS), qui affectent des dizaines de milliers de travailleurs et constituent, en 2000, 70% des maladies professionnelles, étaient la résultante d'une charge physique mais aussi, pour beaucoup, de stress, a contribué à un début de prise de conscience du rôle des facteurs psychosociaux dans la santé physique¹⁷⁴.

A la fin des années 1990, les allocutions successives des ministres du travail en séance plénière du CSEPRP accordent toutes aux psychopathologies du travail une attention soutenue. Et le ministère du travail a œuvré, en prenant appui sur la Fondation de Dublin, pour développer une visibilité du stress professionnel¹⁷⁵. Pour autant, en pratique, l'ensemble des acteurs ne s'est pas encore investi sur ce champ. Le ministère du travail n'a engagé aucune action prioritaire de ses inspecteurs sur la question des TMS, et le patronat, soutenu par le ministre issu de l'alternance¹⁷⁶ s'est opposé – avec succès – à ce que l'ANACT oriente son action sur la question du stress professionnel, dans le cadre du contrat de progrès 2004-2008 conclu avec l'Etat.

La traduction juridique de cette prise de conscience a été plus lente. Ainsi, la directive européenne du 29 mai 1990, relative au travail sur écran, introduit la notion de «charge mentale», et celle du 19 octobre 1992 prend en compte les «effets dommageables sur la

¹⁷² Sivadon P. (1957), « Problèmes d'hygiène mentale posés par le travail industriel » Dr Sivadon P., secrétaire général de la Ligue française d'Hygiène Mentale Droit Social, 1957, p.477.

¹⁷³ « La santé ne se réduit pas à la non-maladie : la peur, l'agacement, l'inconfort, l'ennui ou les multitudes formes de fatigues, que le travail peut provoquer ou renforcer, méritent d'être considérés comme des atteintes à la santé, au même titre que des pathologies diagnosticables » Cru D. et Volkoff S. (1996), « La difficile construction de la santé au travail » in *La revue de l'IRE*, n°20 hiver 1996. Pour autant, le rôle du facteur psychologique dans le déclenchement de maladies – dites psychosomatiques (certains ulcères, asthmes, etc)- était connue depuis longtemps

¹⁷⁴ Chiffre CNAM 2000, aussi : INRS. (2001) « Prévenir les troubles musculo-squelettiques – Mieux articuler santé et organisation du travail » Actes du colloque, Paris, 27-28 novembre 2001, ED 4092, INRS.

Voir aussi le dossier établi par la DARES, « Effort, risque et charge mentale au travail, résultats des enquêtes conditions de travail 1984, 1991 et 1998 », Ministère de l'emploi et de la solidarité, La documentation française, Paris, 2000.

¹⁷⁵ « Efforts, risques et charge mentale au travail », Les dossiers de la DARES – hors série, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2000 ; 3^{ème} enquête européenne sur les conditions de travail, Paoli P. et Merillé D., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2000.

¹⁷⁶ La lettre de cadrage ministérielle en date du 6 mars 2003 de la négociation du contrat de progrès Etat/ANACT n'évoque ni le stress ni les facteurs psychosociaux des pathologies.

situation physique et psychique des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes » du risque de licenciement.

La reconnaissance, et la pénalisation, du harcèlement moral par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 sera l'occasion d'introduire dans le code du travail la notion de santé mentale¹⁷⁷.

La concomitance de l'introduction de la notion d'évaluation des risques avec une approche élargie et complexifiée de son objet, la santé au travail (Raix A., Bié B., Girardot I. et Davezies P 1997)¹⁷⁸, accroît les difficultés de compréhension de la notion d'évaluation en même temps qu'elle en fait mesurer tout l'intérêt.¹⁷⁹

1.2.3 LES JUSTIFICATIONS D'UNE APPROCHE GLOBALE

« L'évaluation des risques doit s'entendre de manière globale et exhaustive », énonce la circulaire du 18 avril 2002.

Quelle est cette approche globale dont l'évaluation des risques serait un outil ? En quoi interpelle-t-elle les préventeurs en général et les inspecteurs du travail en particulier ?

La revendication d'une approche globale de la prévention n'est pas nouvelle. Elle pointe chaque fois que les préventeurs énumèrent les différentes dimensions de la prévention. Mais encore faut-il dépasser le stade de leur juxtaposition. L'approche globale a connu avec la loi du 6 décembre 1976 une première consécration sous le vocable de sécurité intégrée promue par le patronat depuis 1966¹⁸⁰. Sous l'impulsion européenne, les principes généraux de prévention, édictés par la loi du 31 décembre 1991, expriment, dans le code du travail, cette approche globale (L 230-2).

L'approche globale est aussi une injonction de la Commission européenne, reprochant à la France une transcription insuffisante de la directive de juin 1989 qui prévoit dans son article 7

¹⁷⁷ « Les médecins inspecteurs du travail exercent une action permanente en vue de la protection de la santé physique et mentale des travailleurs au lieu de leur travail » L 612-1 nouveau du code du travail ; Les dispositions de la loi du 17/01/2002 relatives au harcèlement moral élargissent les missions du CHSCT à la prévention du harcèlement moral et à la défense de la santé physique et mentale des salariés. Idem pour les délégués du personnel, voir en annexe I-3 l'article L 422-1-1.

Sur la prise en compte de la santé mentale par le droit du travail, lire Maggi-Germain N., « Travail et santé : le point de vue d'un juriste », Droit Social, mai 2002, p.485

¹⁷⁸ Raix A., Bié B., Girardot I. et Davezies P (1997), distinguent 3 approches de la santé « concept hétérogène et complexe » : « La première est médico-scientifique. Le médecin mesure et décrète la santé en fonction de normes anatomo-biologiques.(...) La seconde approche accorde la primauté au vécu du sujet. Tantôt ce vécu se réfère aux seules perceptions corporelles : la santé, c'est le silence des organes ; ailleurs il se rattache à l'ensemble de la situation de l'individu : la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social (...) La troisième approche est dynamique et interactionnelle : la santé est la capacité de la personne à s'adapter à un environnement sans cesse en évolution sans prélèvement sur ses capacités vitales, mais en y puisant des possibilités nouvelles pour son développement » « Santé-santé publique-travail et santé, in *les Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail*, Masson, décembre 1997,Paris.

¹⁷⁹ Notons, pour compliquer le débat, que, selon certains chercheurs, le fait de courir des risques est un élément constitutif de la santé mentale de certains salariés. Ainsi, l'absence de « risque professionnel » ne serait pas synonyme de santé

¹⁸⁰ Mais selon de Salengro B., président du CA de l'INRS, le concept de sécurité intégré a été principalement compris comme le triomphe des sciences et techniques sur le risque : « Le principe sous-jacent de la sécurité intégrée est une confiance en la science », Salengro B. (2002), « L'évolution de la notion de risque dans la prévention des risques professionnels », in *Maîtrise des risques –Prévention et principe de précaution*, Actes du colloque du 6/11/2001, ED 4087, février 2002, INRS.

que chaque entreprise doit se doter d'un service de prévention qui ne saurait se réduire à la dimension médicale¹⁸¹.

L'approche globale de la prévention des risques professionnels concerne en premier lieu les dimensions technique, organisationnelle et personnelle du travail et de la prévention (C 18/04/2002)¹⁸², ainsi que l'articulation entre la santé, sous ses différentes facettes, et la sécurité du travail. En second lieu, l'approche globale associe les conditions de travail et la performance de l'entreprise. Enfin, elle articule les questions de santé et sécurité sur les lieux de travail avec celles de santé publique et avec les relations sociales.

L'approche globale est justifiée selon différents modes, et nous en distinguerons trois.

Nous qualifions le premier d'ergonomique, parce qu'il s'appuie sur l'analyse de l'activité du salarié et appréhende tant la sécurité que la santé. Le second mode de justification de l'approche globale fait appel à la rationalité économique, parce qu'il met en avant la fonction productive de l'entreprise et sa recherche de performance. Le troisième fait appel à des valeurs qui dépassent le cadre professionnel.

Ces trois approches, par le salarié, par l'entreprise ou par la société ne sont pas contradictoires, et les acteurs justifieront une approche globale de la prévention en passant d'un mode de justification à un autre¹⁸³. Ces trois approches soumettent les inspecteurs à des tensions liées à leur expertise, qui ne saurait être générale, et à leur posture. La première, centrée sur l'activité et l'opérateur, expose les inspecteurs à une remise en cause de l'approche prescriptive, en même temps qu'à leur carence cognitive concernant les sciences de l'homme. La seconde, centrée sur la rationalité économique, les expose à la tension nourrissant le compromis entre les grandeurs civique d'une part, et industrielle et marchande de l'autre, et à leurs connaissances limitées en gestion ou en économie. La troisième remet en cause la centralité du travail et partant l'importance sociale de l'inspecteur.

Enfin, relevons que l'approche globale présente un coût pour le préventeur, dont les observations, investigations et analyses doivent alors embrasser un champ plus large que ce qui se donne directement à voir à son attention. C'est ainsi que l'approche unicausale des accidents du travail ou des maladies peut perdurer, malgré la conscience qu'ont les préventeurs d'aujourd'hui de ses limites.

¹⁸¹ Aubry M. (2000) « Associer dans une même approche des compétences techniques et médicales est, vous le savez, une exigence communautaire. La Commission européenne en a fait une condition pour retirer la mise en demeure adressée à la France », CSPRP, 24/02/2000.

¹⁸² « Sachant que la planification de la prévention consiste à intégrer dans « un ensemble cohérent » des éléments d'ordre technique, organisationnel et humain, il s'agira de tenir compte de l'interaction de ces éléments, au regard des situations de travail ». (Circulaire du 18/04/2002) p.15 ; Aussi : « L'Etat a ainsi défini un objectif : dans toutes les entreprises doit se développer une approche de la prévention à la fois technique, médicale et organisationnelle » Guigou E. au CS 14/02/02 à propos de « l'obligation de mettre en place des SST pluridisciplinaires qui est maintenant inscrite dans le code du travail ».

¹⁸³ La prise de position du Syndicat National des Conseils en Ergonomie rend compte de l'articulation existant entre les différentes approches : « En prévention, comme dans les autres champs de son intervention, l'approche de l'Ergonome Conseil est globale. Il ne dissocie pas l'impact des situations pathogènes et accidentogènes sur la santé des conséquences sur l'efficacité ou la qualité de la production ou du service ». SNCE 27 juillet 2000.

La Société d'Ergonomie de Langue française (SELF) quant à elle, distingue, à l'occasion de son congrès de septembre 2002, les logiques différentes qui animent les trois phases de la prévention que sont l'identification, l'évaluation et la gestion des risques : « C'est à partir de l'association de ces connaissances que doivent s'enchaîner les trois phases classiques d'une démarche de prévention : identification, évaluation et gestion du risque. Si ces phases sont complémentaires, elles n'en sont pas moins distinctes car relevant de logiques différentes. Alors que l'identification et l'évaluation doivent reposer sur ces connaissances pour jouer leur fonction d'alerte, la gestion des risques repose également sur des connaissances associées pour la construction d'action de changement, qui nécessite la recherche de compromis ».

Mais ces tensions ne sauraient dissimuler que l'approche globale de la prévention conforte l'inspecteur du travail dans ses attributions généralistes, prévues par le code du travail français, que la spécialisation des inspections du travail du nord de l'Europe a longtemps interrogées¹⁸⁴.

Enfin, notons que l'approche globale de la prévention renvoie aussi aux collaborations entre les différents experts présents sur ce champ et aux institutions porteuses de ces expertises.

1.2.3.1 Une justification fondée sur l'activité du salarié : l'approche ergonomique

Cette approche par l'activité trouve à s'appliquer à l'égard de l'articulation des dimensions techniques, organisationnelles et personnelles, des différents risques entre eux, et des différentes approches de la santé.

L'approche ergonomique s'est aussi enrichie au cours du temps, afin de prendre en compte la dimension subjective du travail¹⁸⁵.

L'imbrication des questions techniques, organisationnelles et personnelles, comme autant de composantes de l'activité du travailleur, est avancée depuis le début des années 1950 par les chercheurs en psychologie du travail découvrant l'ergonomie¹⁸⁶.

Le patronat, en la personne de J-M. Cavé, revendique dès 1966 l'appel à l'ergonomie, cette « science multidisciplinaire de l'adaptation du travail à l'homme »¹⁸⁷, tout en l'appliquant principalement à la conception des machines et des installations. En mars 1975, « Patronat » la revue du CNPF persiste, et limite le champ d'action de l'ergonomie aux machines, équipements, outillages, postes de travail et modes opératoires, et enfin à l'environnement immédiat du poste de travail.

Les 16 CRAM – qui comptent parmi leurs 740 ingénieurs conseils et contrôleurs de sécurité 13 préventeurs-ergonomes¹⁸⁸ - et l'INRS, qui a procédé à des études adoptant une approche globale de l'activité de certains métiers, partagent la référence à l'ergonomie. Mais, dans son rapport de février 2002, la Cour des comptes déplore que l'INRS privilégie « des aspects techniques ponctuels qui sont certes fondés mais qui ne trouveraient tout leur sens que dans une analyse plus large de l'organisation du travail, du rythme de travail et la formation des salariés ».

¹⁸⁴ Nous reviendrons ultérieurement sur la mission généraliste des inspecteurs du travail qui embrassent dans leurs attributions les relations professionnelles, les questions relatives à l'emploi, la formation professionnelle et l'hygiène et la sécurité.

¹⁸⁵ L'approche ergonomique apparue après la seconde guerre mondiale a connu une évolution importante de son champ d'investigation : « De l'étude des attitudes physiques du travail de la main par exemple, en interaction avec les éléments matériels du poste de travail et l'environnement, elle ajoute de plus en plus l'examen de facteurs moins directement perceptibles ou plus subjectifs, notamment en ce qui concerne la charge mentale des salariés ». Extrait de l'Avis adopté par le Conseil économique et social le 23/02/1994 : Les accidents du travail et maladies professionnelles : analyse et prévention. Liaisons sociales n°86/94 du jeudi 18 août 1994.

¹⁸⁶ Voir Ruffat M. et Viet V. (1999) page 154.

¹⁸⁷ Cavé JM. (1966), p.17 Cet article non signé est indiscutablement de la plume de Cavé JM. qui en reprend les termes dans sa communication du 9 mai 1966 devant l'Académie des Sciences Morales et Politiques

¹⁸⁸ Effectifs de juin 2001, ces « préventeurs ergonomes » sont titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur. L'un d'entre eux Plenel P. offre un témoignage de son activité lors du congrès de la Self du 14 juin 2001 : « Les relations évolutives entre prévention technique et ergonomie ». Voir aussi « L'ergonomie au service de la prévention des risques professionnels- une nouvelle fonction des CRAM » in Cahiers de notes documentaires, n°178, 1^{er} trimestre 2000, INRS.

Approche par risque ou approche globale : l'interaction entre les différents risques

Tous les préventeurs, dans le discours, adhèrent à une approche interactionniste des risques¹⁸⁹. Dans la pratique, il en est autrement. Les outils proposés aux entreprises pour les aider à évaluer les risques en attestent. La plupart, se voulant simple à mettre en œuvre, abordent les situations de travail risque par risque et n'évoquent pas ou peu les relations qui peuvent exister entre eux¹⁹⁰.

Les inspecteurs du travail adhèrent à une telle approche interactionniste des risques. Mais, en pratique, eux aussi, privilégient l'approche par risque, qui est celle du code du travail¹⁹¹.

L'imbrication entre la santé physique et la santé mentale

La «sécurité intégrée», que la loi de 1976 introduisit dans le code du travail, concernait avant tout l'intégration de la sécurité dans les phases de conception de locaux et des machines, puis l'organisation de la prévention sur les chantiers et lors des opérations de sous-traitance chez un donneur d'ordre, et enfin la formation des salariés.

Elle fut aussi un élan conceptuel, qui favorisa l'articulation des questions de santé et de sécurité, de santé physique et mentale.

Ainsi P. Bois, directeur régional du travail, pouvait-il écrire dans la revue *Droit Social* de mars 1977 commentant la loi du 6 décembre 1976 :

« Il est donc évident qu'aux notions classiques et étroites de l'hygiène conçue sous le seul angle de la toxicologie, et de la sécurité s'attachant à peu près exclusivement à la prévention matérielle des accidents du travail, se substitue une conception globale de la protection de l'homme sur les lieux de travail. Le risque professionnel ne sera plus seulement envisagé à travers l'accident qui provoque la blessure ou la produit qui déclenche l'intoxication. Devront être prises en compte toutes les données essentielles de la psychopathologie du travail, et, dès lors, la notion de risque professionnel dirige l'attention sur les inconvénients d'exécution des tâches, sur les charges physiques et mentales imposées par cette exécution » (Bois P. 1977 p.38)

Recevant lors de leurs permanences hebdomadaires les salariés, dont beaucoup sont en situation de souffrance, les inspecteurs du travail sont enclins à adhérer à cette approche unitaire de la santé. Mais ils sont, à son égard, désarmés sur le plan des connaissances, de l'outillage juridique et de la méthodologie de constat.

La nouvelle pénalisation du harcèlement moral constituera peut-être le vecteur d'une meilleure appropriation des questions de souffrance au travail par les inspecteurs¹⁹². Citons à ce sujet Mme Guigou au Conseil supérieur des risques professionnels du 14 février 2002 :

« La prise en compte du harcèlement moral dans le champ de la santé au travail est le symbole de l'intégration dans le domaine des conditions de travail des aspects psychosociaux du travail et met l'accent sur la globalité de la santé qu'elle soit physique ou mentale ».

¹⁸⁹ Citons la DRT : « Il est désormais fondamental de passer d'une analyse risque par risque constaté, à une approche globale et préalable de l'ensemble des risques professionnels et de l'entreprise » Bilan des conditions de travail, (1999), p.12

¹⁹⁰ Guide d'évaluation des risques CNAM-CRAM-INRS, 2000 ; méthode MAEVA-BTP proposée par l'OPPBTP, etc.

¹⁹¹ Nous y revenons dans la seconde partie. Notons que le premier guide sur l'évaluation des risques élaboré par la DRT (1993) est principalement conçu sous la forme d'un questionnaire « risque par risque ». Il en est de même du guide pour l'évaluation des risques dans les établissements de soins conçu en 1997 par la région PACA ou le mémento édité en avril 2001 par la DRTEFP d'Ile de France, « L'évaluation des risques », collection les Notes techniques.

¹⁹² L'exemple des dispositions légales sur les discriminations et le harcèlement sexuel n'incite pas à l'optimisme. En effet, faute d'une demande sociale suffisamment vigoureuse et compte tenu de la difficulté à établir les constats, ces questions n'ont pas encore mobilisé l'inspection.

1.2.3.2 Une justification fondée par la rationalité économique et productive

Une autre justification de l'approche globale se fonde sur des arguments relevant de la rationalité économique et productive.

Dès leur origine, le droit du travail et la prévention ont dû composer avec cette rationalité qui constitue les dimensions industrielles et marchandes de la prévention, au sens, plusieurs fois cité, des ‘‘Economies de la grandeurs’’ de Boltanski et Thévenot.

Ainsi, la prévention est présentée comme intégrée à l'activité d'ensemble de l'entreprise.

Dans son rapport annuel 1973, l'IGAS plaide pour intégrer la prévention des accidents dans la fonction productive :

«Le travail étant source des accidents, la recherche d'une prévention pleinement efficace conduit à ne plus dissocier la production et la sécurité, à intégrer la prévention à tous les stades de la fonction productive : à la conception des locaux, des machines et des outils, à l'orientation et à la formation des personnels, à l'organisation et à l'exécution du travail » (p.35).

En mars 1975, dans le mouvement pour l'amélioration des conditions de travail, le CNPF reprend et élargit ce qu'il déclarait depuis 1966,

« La sécurité n'est pas une fonction surajoutée à la vie de l'entreprise, elle imprègne tous les aspects de la vie de l'entreprise : elle est en symbiose avec toutes les autres fonctions » et de citer « l'organisation générale de l'entreprise, les relations entre les différents niveaux de la hiérarchie, les relations humaines, la formation du personnel à tous les niveaux, la participation des salariés à la vie de l'entreprise, la mise au point des consignes de travail, etc. »¹⁹³.

Lors du colloque sur le rôle de l'inspection du travail dans l'amélioration de la sécurité sur le lieu de travail, organisé à Luxembourg les 21-23 septembre 1982 par la Commission des communautés européennes, les autorités françaises identifièrent cinq cibles de l'action de prévention, les matériels, les opérateurs, le milieu physique, les modes opératoires et le milieu humain, et quatre facteurs de prévention : les facteurs matériels, d'organisation, professionnels et personnels, de relations et psychologiques. Elles affichent comme objectif de la prévention, la fiabilité des trois systèmes technique, organisationnel et relationnel.

La CAT/MP¹⁹⁴ de la CNAM, préconise en septembre 2002 dans ses « Bonnes pratiques de prévention » le fait d'« intégrer la gestion de la santé et de la sécurité au travail dans toutes les fonctions de l'entreprise ».

Les partenaires sociaux, une première fois dans l'accord de mars 1975¹⁹⁵, une seconde dans l'accord de septembre 2000, s'accordent sur la prise en compte de la protection de la sécurité et de la santé au travail dans l'organisation même de l'entreprise.

La loi elle-même invite à une intégration de la sécurité dans l'activité de l'entreprise. Evoquons à cet égard la formation à la sécurité, généralisée en 1976 dans le code du travail, qui prévoit qu'elle est intégrée à la formation professionnelle dispensée par l'entreprise. Citons aussi les principes généraux de prévention qui prévoient l'obligation de « planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants. » (Article L 230-2 II g).

¹⁹³ CNPF Patronat la revue des entreprises, mars 1975, p.13

¹⁹⁴ Rappelons que le MEDEF et la CGPME ont quitté la CAT MP en septembre 2001.

¹⁹⁵ « Le développement de la sécurité des travailleurs, élément essentiel de l'amélioration des conditions de travail doit être au centre de tous les problèmes de production et d'organisation du travail (...) » article 20 de l'accord du 17/03/1975.

Les inspecteurs du travail, dont la mission à l'égard des entreprises est généraliste, adhèrent à la logique de la sécurité intégrée, qui élargit à la prévention la finalité de leur action sur les conditions légales d'emploi. Pour autant, dans la pratique, l'approche des inspecteurs est peu "intégrée" et – en dehors du cas des enquêtes sur les accidents du travail – ils opèrent peu de relations entre la prévention des risques et l'abus d'emploi précaire, les durées du travail excessives ou désorganisant les collectifs de travail, le prêt illicite de main d'œuvre, l'absence de mise en place des processus de désignation des représentants du personnel, etc.

Citons les observations d'un directeur du travail :

« L'approche généraliste présente l'atout de prendre en compte l'ensemble des facteurs qui déterminent les relations de travail. L'explosion AZF montre cependant que cet atout n'est pas suffisamment exploité. Les phénomènes de sous-traitance, réels et bien connus dans cette entreprise régulièrement contrôlée n'ont été appréhendés qu'en termes juridiques et d'emploi, (...) »¹⁹⁶.

La prévention intégrée à la performance

La justification d'une approche globale des questions de santé et de sécurité épouse le discours d'une prévention constitutive de la performance de l'entreprise¹⁹⁷.

Ainsi, le 5^{ème} Forum International Travail-Santé du 9 octobre 1997 à Lille, organisé par le ministère de l'emploi et de la solidarité, porta notamment sur le thème de la « Prévention des risques et performance globale de l'entreprise ».

Conçue par le ministère du travail comme un outil de modernisation des entreprises, l'ANACT, qui prêche la « performance globale », est porteuse de ce discours depuis la fin des années 1970¹⁹⁸.

Du côté du patronat,

« La délégation des employeurs est très attachée à l'optimisation de l'environnement de travail, ce qui est totalement convergent avec le souci d'efficacité et de performance de l'entreprise. Le bien être au travail est un facteur de compétitivité de l'entreprise. En effet, c'est du salarié et de sa relation avec son poste de travail que dépend en majeure partie l'amélioration de la productivité » (déclaration d'ouverture de la délégation des employeurs 22 mars 2000)

De même pour Force Ouvrière, il faut

« une meilleure sensibilisation des employeurs, particulièrement dans les très petites entreprises, pour qu'ils voient la prévention comme une composante de la gestion de l'entreprise, à terme rentable, améliorant la sécurité et pérennisant l'emploi » (ANACT. 2000)¹⁹⁹.

Dans leur souci de convaincre les chefs d'entreprise, les institutions de prévention épousent toutes, les unes à voix haute, les autres à voix basse - c'est le cas de l'inspection - l'argument de la performance d'ensemble ou de la compétitivité de la prévention pour justifier leurs actions préventives.

1.2.3.3 Une justification éthique et sociale

¹⁹⁶ Lenoir C. (2001), « Explosion AZF - Eléments d'analyse de l'efficience des dispositifs publics », DDTEFP de Haute Garonne, document ronéoté, octobre 2001.

¹⁹⁷ Selon Viet V. et Ruffat M.(1999) « L'idée fut acquise, dès avant la 1^{ère} guerre mondiale que l'amélioration des conditions de travail pouvait entraîner d'importants gains de gestion », p.34, Voir aussi les rapports des inspecteurs du travail dans Viet V. (1994) p.434-435.

¹⁹⁸ Chaigneau Y. in *Entreprise* n°13 janvier 1978. Cf. *Travail et Emploi* juillet 1980 n°5.

Le directeur général de l'ANACT, H. Rouilleaut anima l'une des tables rondes du colloque organisé par l'INTEFP les 12 et 13/12/1994 : « Performance globale : enjeu pour les entreprises et enjeu pour la société ».

¹⁹⁹ ANACT. (2000) « Prévention des risques professionnels, les positions des partenaires sociaux », mars 2000,p.25

La prévention des risques professionnels fait aussi l'objet d'autres discours globalisant, et qui renvoient à d'autres valeurs que celles de la préservation de la santé ou de la sécurité au travail ou de la fiabilité et performance des entreprises. Parce qu'ils sont portés par le ministère du travail ou donnent lieu à des controverses, évoquons les discours sur le dialogue social dans l'entreprise, et sur l'appartenance de la santé au travail à la sphère de la santé publique²⁰⁰.

L'épaulement réciproque de la prévention et du dialogue social

En 1946, Decoust, inspecteur du travail, écrivait au sujet de l'action menée par l'inspecteur auprès du Comité de sécurité : « (l'inspecteur) s'efforcera de développer cet esprit de sécurité qui manque si souvent. Dans cette action constante auprès des représentants du personnel et auprès des membres de la direction, l'inspecteur réalise les trois buts essentiels de sa mission : paix sociale, progrès social, sécurité sociale. »²⁰¹

La vocation pacificatrice des relations sociales du Ministère du travail, et son choix récent de privilégier la production conventionnelle de normes, l'amènent à faire de l'articulation de la prévention des risques et du dialogue social un leit motif.

Mais le passage du discours aux actes est difficile, tant la question du pouvoir dans l'entreprise est conflictuelle. D'un côté, les réticences des employeurs au développement des prérogatives des CHSCT, de l'autre les hésitations des organisations syndicales sur la co-gestion des risques, rendent souvent virtuelles les envolées lyriques associant prévention et dialogue social.

Les inspecteurs du travail, dont le regard est orienté vers les dysfonctionnements du dialogue social dans l'entreprise par les plaintes qu'ils reçoivent et la recherche d'infractions qui caractérise leur action de contrôle, sont peu réceptifs à cette jonction des problématiques du dialogue social et de la prévention. Tout au plus peuvent-ils, dans les entreprises dont les CHSCT sont très conflictuels – ce qui constitue l'exception compte tenue du faible investissement syndical dans cette institution – tenter de jouer un rôle d'arbitre.

²⁰⁰ Nous aurions pu évoquer deux autres approches globalisantes. Celle associant protection de l'environnement et prévention des risques professionnels qui, dans une quasi indifférence générale, exception faite de l'hostilité patronale, s'est traduite en 1991 par un élargissement des prérogatives du CHSCT (L 236-2 al 8 du code du travail introduit par la loi du 31/12/1991. (voir la déclaration des employeurs en séance plénière du CSPRP 14/02/1991 ; Voir le rapport du CES sur les CHSCT, 2002). Celle, portée aujourd'hui par le Bureau technique syndical de la CES, œuvrant à la prise en compte du genre dans l'approche des risques professionnels. (Voir « La dimension de genre en santé au travail », BTS-Newsletter, Bulletin d'information du BTS, n°18 mars 2002, Bruxelles).

²⁰¹ Decoust J.(1946) « L'évolution du rôle de l'inspection du travail », Droit Social.

Santé publique/santé au travail

Les interrogations sur l'articulation entre la santé au travail et la santé publique sont, à l'image des acteurs qui les portent, puissantes.

Dès les premières enquêtes sur la situation ouvrière (1837,1840), la question du caractère spécifiquement professionnel des maladies était posée. Les hygiénistes, qui étaient aussi inspecteurs du travail, imputaient certes les maladies aux conditions de travail mais tout autant, si ce n'est plus encore, à l'état sanitaire général des villes, aux maladies contagieuses, aux mœurs (alcoolisme)²⁰².

Les dispositions légales et réglementaires relatives à l'hygiène et à la salubrité sur les lieux de travail, et la loi de 1919, constituent l'affirmation d'une spécificité de la santé au travail. Et par la suite, «sauf sous Vichy (...) la France n'est jamais parvenue à articuler les questions de santé publique et les questions de santé au travail »²⁰³.

Selon B. Cassou « en ne nommant au Haut Comité de la Santé publique en 1991 aucun expert du domaine de la "santé au travail" (ni du domaine santé-environnement), le ministre de la Santé de l'époque traduisait le fait que dans notre société, la santé est avant tout une affaire privée, un bien à privilégier, un capital à entretenir par un mode de vie "hygiénique" »²⁰⁴.

La défense d'une spécificité de la santé au travail fait l'objet d'une convergence entre les principaux acteurs de la prévention des risques. Selon l'IGAS, dans son rapport annuel 2003 : «De façon surprenante, (...), les acteurs de la médecine du travail, partenaires sociaux, médecins du travail, les services du ministère du travail, restent dans l'ensemble étrangers à une logique de santé publique » (p.132).

Le patronat «ne saurait accepter que la connaissance et la prévention des risques professionnels soient diluées dans une démarche globale de type "santé publique", même si nous comprenons parfaitement que des synergies s'imposent ici ou là »²⁰⁵.

Pour Mme Aubry « il ne faut pas perdre de vue la spécificité de la prévention des risques professionnels » car c'est « dans les entreprises que les situations peuvent et doivent être corrigées »²⁰⁶.

Cette convergence repose sur des motivations différentes. Pour le patronat, la spécificité de la santé au travail recouvre des enjeux financier et de pouvoir. En effet, il dénonce les ponctions opérées sur la branche AT/MP, excédentaire, au profit de la branche maladie ; il refuse la complète prise en charge de maladies professionnelles aux origines multifactorielles et,

²⁰² Voir à ce sujet les enquêtes et conclusions du Dr Villermé en 1840 et de JP Thouvenin en 1846, tous deux inspecteurs du travail, analysées par L'Ecuyer BP. (1983), « L'usure au travail, les hygiénistes et les maladies professionnelles » in la revue *Mouvement social* n°124 juillet-sept 1983. L'Ecuyer rapporte notamment comment Thouvenin JP. propose l'abandon pur et simple de la problématique liée à la notion de maladie professionnelle développée depuis Ramazini en 1700 pour proposer un examen plus global des conditions de vie des classes ouvrières et constater que l'origine essentielle des pathologies se trouve en dehors des conditions de travail.

²⁰³ Viet V et Ruffat M. (1999) p.210. Ces auteurs retracent brièvement l'évolution de l'hygiène industrielle depuis Ramazini (1700)

²⁰⁴ Cassou B. (1995), « De la difficulté à construire une problématique santé dans le domaine du travail », in *Le travail humain*, tome 58, n°4/1995, p.355.

²⁰⁵ Intervention de B. Caron représentant du CNPF et de la CGPME au CSPRP de février 97. Voir aussi CSPRP 20/01/1995 « il ne faut pas confondre risques professionnels et santé publique » explique Caron B. pour récuser une extension des tableaux de maladies professionnelles qui amènerait les entreprises à indemniser des pathologies à composante multifactorielle contractée ailleurs que dans l'entreprise.

²⁰⁶ Séance plénière CSPRP 25/02/1999.

défendant son pouvoir exclusif de gestion et de direction, il récuse ce qui est susceptible de renforcer le droit de regard de la collectivité sur l'entreprise²⁰⁷.

Pour l'administration du travail, la spécificité de la santé au travail permet de rappeler la responsabilité civile et pénale des patrons et leurs engagements dans son financement²⁰⁸. Elle lui permet aussi de défendre son territoire à l'égard du gigantisme du système de santé publique²⁰⁹.

Néanmoins, la prise de conscience de la catastrophe de l'amiante et de l'ampleur des effets différés des expositions aux substances et procédés de travail dangereux, en même temps que la crise de confiance à l'égard de l'INRS (IGAS, 1999)²¹⁰, ont nourri l'exigence d'une intégration de la problématique de la santé au travail dans celle plus large de la santé publique²¹¹.

Ainsi, la mise en place au sein de l'institut de veille sanitaire (InVS), créé par la loi du 1^{er} juillet 1998, d'un département santé- travail atteste de la volonté de chercher une articulation entre les deux sphères travail/non-travail, qui ont toujours été liées ainsi que le professaient les premiers hygiénistes.²¹²

Et les ministres du travail n'ont eu de cesse, depuis 1999, de prôner ouverture et collaboration entre le système de santé au travail et celui de santé publique :

« Il nous faut dépasser les cloisonnements traditionnels des politiques de prévention qui réduisent leur efficacité : les problèmes de santé au travail peuvent être des alertes pour la santé de la population en général et inversement la détection d'un problème de santé publique – ou environnemental – doit constituer un signal d'alarme pour les acteurs de la PRP », et, « il faut continuer de construire des passerelles entre la santé-sécurité au travail et des enjeux sanitaires plus généraux »²¹³.

L'articulation santé publique/santé travail n'est pas sans effet sur l'inspection du travail. Elle élargit le nombre des acteurs de la prévention et leurs collaborations²¹⁴, et importe au sein du champ de la prévention des risques professionnels des concepts et des débats en cours dans le champ de la santé publique, tels que le principe de précaution et l'acceptabilité des risques, la séparation de l'évaluation et de la gestion des risques, la prise en compte dans les décisions des aspects bénéfice/risque, coût/efficacité, etc.²¹⁵, dont les anglo-saxons sont déjà porteurs dans la problématique des risques professionnels.

²⁰⁷ Voir la position du MEDEF exprimée dans « Les positions des partenaires sociaux » mars 2000, ANACT : « Dans toutes les entreprises, c'est le chef d'entreprise qui est et doit demeurer le responsable numéro 1 de la prévention » p.9 et suivantes

²⁰⁸ Rappelons que les cotisations accidents du travail sont supportées par les seuls employeurs et que la médecine du travail est intégralement financée par eux.

²⁰⁹ Voir le rapport de Lejeune D, *Evaluation des risques et santé au travail. Continuité et évolution du rapport Villermé aux directives européennes*, ministère du travail et des affaires sociales 1996 ;

²¹⁰ Cf. les interventions du ministre du travail en CSPRP à partir de 1998 ;

²¹¹ Rapport de la Cour des comptes sur la gestion du risque AT MP, février 2002 : « les risques professionnels sont donc un enjeu de santé publique » p.8

²¹² L'hostilité du syndicat FO à la création de l'InVS, exprimée au CSPRP de 1999, rend compte de l'attachement des organisations syndicales à la spécificité de la santé au travail, et à ses institutions, à la gestion desquelles elles participent.

²¹³ Aubry M. au CSPRP du 25/02/1999, puis du 24/02/2000.

²¹⁴ A titre d'exemple, citons les collaborations entre médecins de ville- médecins du travail- inspecteurs du travail, développées dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 2000-2006 en région PACA promouvant la construction de « réseaux de veille et de prévention ».

²¹⁵ Dab W. (1993) et plus récemment « Maîtrise des risques, prévention et principe de précaution » Actes du colloque du 6/11/2001 organisé par l'INRS à l'Institut Pasteur.

La participation d'agents de la sous direction des conditions de travail aux travaux de Michel Setbon²¹⁶, sur la prise de décision en matière de sécurité sanitaire²¹⁷, a permis d'importer au sein du ministère du travail le questionnement sur les prises de décisions justes et efficaces et sur l'indépendance de l'expertise²¹⁸.

1.3 UNE APPROCHE PRESCRIPTIVE ET SUR DETERMINEE PAR LE RISQUE

Extérieurs aux entreprises et à l'activité des salariés, les inspecteurs, comme d'ailleurs les autres préventeurs institutionnels, légitiment leur posture par une approche de la prévention centrée sur ce qui est le plus visible, à savoir l'accident, la maladie, et en amont les risques et dangers.

A cette approche par le risque, les inspecteurs – dont la mission est de veiller à l'application de la loi - combinent une approche prescriptive et coercitive. Cette approche concerne en fait autant l'employeur que le salarié. Elle est portée par l'ensemble des institutions de prévention, à l'exception de la jeune ANACT.

Depuis moins de vingt ans, des praticiens partant de l'analyse du travail réel des salariés, remettent en cause ces approches en démontrant l'existence de savoir-faire de prudence construits par les travailleurs eux-mêmes.

Il importe dans les paragraphes qui suivent d'appréhender la réalité et les tensions qui accompagnent la sur détermination de la prévention par le risque (I), la difficulté pour la prévention à prendre en compte le travail réel (II), à considérer l'opérateur comme un acteur de la prévention (III) et à sortir d'un modèle prescriptif (IV).

L'ensemble de ces questions interroge les préventeurs et en particulier les inspecteurs du travail.

1.3.1 LA SUR DETERMINATION DE LA PREVENTION PAR LE RISQUE

Nous avons évoqué plus haut la sur détermination du risque par l'accident et ses conséquences. Remontons en amont et évoquons celle de la prévention par le risque.

Légitimant leur existence par une représentation de l'entreprise comme le lieu où les travailleurs peuvent perdre leur vie à vouloir la gagner, les préventeurs posent comme point de départ de leur action les dangers et les risques encourus par les salariés.

Cette représentation de l'activité des travailleurs est péjorative²¹⁹, et elle montre des limites. La première est que cette approche ne permet pas d'expliquer pourquoi des travailleurs, exposés aux mêmes dangers et avec les mêmes moyens de protection que les autres, évitent des atteintes à leur santé dont leurs collègues sont victimes. La seconde est que la tertiairisation des activités rend de plus en plus inopérante la notion de « danger » pour identifier les risques d'atteinte à la santé. En effet, dans les activités de service, on ne peut pas considérer que le

²¹⁶ Voir ses articles dans RFAS, avril-juin 1996 et janvier-mars 1999

²¹⁷ Groupe de travail n°1, installé en octobre 1999, du CNSS.

²¹⁸ Le processus de décision en matière de sécurité sanitaire, Bilan des conditions de travail 2002, p.81 et ss

²¹⁹ Cru D. (2000) parle de « vision solipsiste et péjorative de l'homme au travail », Il exposa son point de vue lors du séminaire organisé en novembre 1996 par l'INTEFP sur le thème « La prévention, un concept en évolution »?

client, le collègue de travail, ont la propriété intrinsèque de provoquer des dommages (définition classique du danger). Dès lors, c'est, plus encore que dans les activités industrielles, la situation de travail qui doit faire l'objet d'une analyse pour détecter les situations pathogènes. Ainsi, c'est autant « ce qui marche » que « ce qui ne marche pas » qu'il faut étudier, car les effets pathogènes – le stress en tout cas – sont le fruit de la difficulté à remplir une mission dans un sens et des conditions imparties.

L'inspecteur du travail, dont le regard est orienté au cours de ses visites d'entreprises par les risques encourus par les salariés, se situe donc la plupart du temps à l'extérieur des pratiques préventives des salariés, nourrissant bien souvent une certaine incompréhension de part et d'autres. Pire, dans certains cas, il n'identifiera tout simplement pas les situations pathogènes et « faillira » à sa mission de protection des salariés.

1.3.2 LE TRAVAIL REEL

Les préventeurs, que sont les agents des CRAM, de l'OPPBTP, les médecins du travail, les inspecteurs et contrôleurs du travail, assurent chacun le suivi de plusieurs centaines d'entreprises. Ce qu'ils connaissent du travail qui y est accompli est le plus souvent celui qui est décrit par le chef d'entreprise qui les y guide et leur montre les tâches confiées au personnel. Ils connaissent le travail prescrit. Ils n'ont pas le temps de véritablement observer et analyser le travail, de percevoir le travail réel. Tout au plus voient-ils des gestes proscrits par les règles de l'art ou du code du travail. Pourtant, dans certaines situations, en particulier lors des enquêtes sur les accidents du travail, ils entrent dans l'activité du salarié et constatent l'écart entre le travail réel et le travail prescrit, entre l'activité du salarié et la tâche. Cet écart est maintenant reconnu par tous.

Le travail réel appréhendé par les praticiens de la prévention, parmi lesquels les acteurs de l'entreprise, est donc le plus souvent associé aux dysfonctionnements, aux risques encourus, aux non-respect des consignes. Ainsi, la circulaire du 8 août 1974 relative au CHS, et faisant suite au décret du 1^{er} avril 1974 renforçant les moyens d'action des comités, évoque le « diagnostic des situations dangereuses », « une action spécifique et originale, adaptée aux risques réels ». Et la circulaire d'avril 2002 sur l'évaluation des risques illustre le travail réel par « les prises de risques pour gérer les aléas ou les dysfonctionnements qui surviennent pendant le travail ».

Mais, de la reconnaissance de l'écart entre le travail prescrit et ce que fait l'ouvrier ne découle pas la compréhension d'un écart irréductible entre tâche et activité, entre travail prescrit et travail réel, établit par l'ergonomie de langue française²²⁰. Celle-ci nous paraît d'autant moins partagée ou plus fragile qu'elle entre en contradiction avec la posture prescriptive de la majorité des préventeurs, que nous évoquons plus loin.

²²⁰ Dodier N. (1995), discutant le point de vue de Dejours C., relativise l'enjeu de l'opposition entre travail réel et travail prescrit en constatant une déprescription du travail « Les horizons actuels de la psychodynamique du travail. Un point de vue sociologique » in *Le Travail humain*, tome 58, n°4/1995. Davezies P. (2002) procède au même constat pour en observer les effets pathogènes sur les salariés.

1.3.3 DU TRAVAILLEUR OBJET DE LA PREVENTION A L'OPERATEUR ACTEUR DE LA PREVENTION

Les travailleurs occupent une place centrale dans la prévention des risques. Cette place renvoie autant au sens donné à la prévention, qu'aux connaissances détenues et reconnues. Nous faisons le choix de l'évoquer une première fois dans notre section sur le sens donné à la prévention pour le re évoquer plus loin, dans nos propos relatifs à l'expertise reconnue au salarié.

Trois figures différentes du travailleur ont émergé successivement, sans se substituer l'une à l'autre. Evoquons le travailleurs objet de la prévention (I), puis sujet de celle-ci (II) et enfin acteur de la prévention (III). Chacune d'entre elles attribue au préventeur une place donnée. La figure du travailleur acteur s'articule bien sûr avec la compréhension du travail réel, évoqué précédemment. Elle est de nature à déstabiliser les préventeurs et en particulier les inspecteurs du travail pour lesquels le salarié est, avant tout, une personne à protéger.

1.3.3.1 Le travailleur objet de la prévention

La figure classique du salarié est celle de l'insouciant, dénué d'esprit de sécurité qu'il faut donc éduquer et orienter suivant ses capacités physiques et mentales.

Nous retrouvons ici, d'une part, l'action éducative des préventeurs de l'entre deux guerres décrite par Michèle Ruffat et Vincent Viet, et qui se poursuit encore, et, d'autre part l'action d'orientation par les psychotechniciens et de sélection exercée par la médecine du travail²²¹, à travers la délivrance d'un avis d'aptitude médicale aujourd'hui controversée²²².

²²¹ Citons Gout E. (1949), directeur de la CNSS en 1949 : « La prévention des accidents par l'action sur les facteurs techniques suppose évidemment l'intervention d'ingénieurs spécialisés, et aussi la formation préalable de tels spécialistes. L'action sur les facteurs humains est plus complexe. Elle relève en partie des techniques de la médecine. C'est au médecin qu'il appartient d'organiser les premiers secours pour éviter l'aggravation des suites de l'accident. C'est au médecin également qu'il appartient de procéder à ce qu'on appelle aujourd'hui l'orientation biologique de la main d'œuvre – on entend par-là un ensemble de mesures permettant d'affecter chaque ouvrier à un poste en rapport avec ses aptitudes physiologiques et psychophysiologiques. L'action du médecin sur les facteurs humains des accidents se double de celle du psychotechnicien, dont le rôle est d'assurer une bonne adaptation psychique de l'homme à son travail. Enfin, l'action sur le facteur humain fait également appel aux techniques du psychologue pratique – ou pourrait-on dire, de l'agent de publicité. Il est certain en effet, que le développement de l'esprit de sécurité chez les travailleurs est quelque chose d'au moins aussi important que la protection des machines.(....) » p. 73. Et l'auteur de plaider en faveur de l'activité de persuasion des salariés mais aussi des employeurs à laquelle doit se combiner la contrainte de la loi rappelée par l'inspecteur du travail et l'argument pécuniaire de l'assureur.

²²² Cf. la polémique sur les recherches menées par l'INRS en génotoxicologie et les débats autour des tests génétiques (« Les médecins du travail redoutent une sélection génétique des salariés »Le Monde du 7/01/1998), précédant leur interdiction par la loi du 4 mars 2002 sur les droits des malades (article 4 de la loi) ; Cf. aussi la polémique sur l'avis de non contre indication à l'exposition aux produits cancérogènes (« Les controverses sur le certificat médical d'aptitude s'amplifient » Le Monde du 5/11/02) .

Notons que le terme de « surveillance médicale » employé par les articles L 241-2 et R 241-50 du code du travail est révélateur du statut du salarié.

1.3.3.2 Le travailleur sujet de la prévention

Dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, le salarié est reconnu sujet de la prévention. Il est responsable de sa sécurité et de celle des autres ; il bénéficie du droit de retrait d'une situation dangereuse et d'alerte sur l'existence d'un danger grave et imminent ; le comité d'hygiène et de sécurité et la formation individuelle à la sécurité l'aident à exercer cette responsabilité.

La responsabilité du salarié est invoquée par les employeurs. C'est le cas de JM. Cavé lors de sa communication de 1966 : «La sécurité est une responsabilité de tous les échelons de la hiérarchie depuis le directeur jusqu'à l'ouvrier, la responsabilité étant d'autant plus grande que le niveau est élevé ».

Cette responsabilité du salarié s'accroît avec l'autonomie qui lui est accordée, et va de pair avec son implication plus grande dans le travail, à travers un processus d'intensification du travail²²³. Citons le point de vue du MEDEF : « Nombre de ces entreprises qui sont en constante recherche d'adaptation au contexte économique intègrent de plus en plus l'importance du bien-être au travail. Elles savent que dans une optique de performance optimale, il est nécessaire de responsabiliser les individus et de susciter leur initiative dans un contexte global stimulant »²²⁴.

Cette responsabilité est inscrite dans la loi. Ainsi, le code du travail introduit-il, en 1972²²⁵, la responsabilité pénale des « préposés » de l'employeur, et en 1991, après une forte controverse, l'obligation pour le salarié de prendre soin de sa sécurité et de celle des autres²²⁶. Les institutions de prévention, parmi lesquelles l'inspection, mues par le désir de protection des salariés et la défense de leur position d'expert, sont peu enclines à évoquer cette responsabilité.

Un sujet bénéficie de droits qui sont le corollaire de la responsabilité²²⁷. Le droit d'alerte du CHS, prévu dès 1947, s'est développé en 1981 avec le droit individuel de retrait d'une situation dangereuse²²⁸.

Il s'agit aussi du droit, pour les salariés, d'une formation à la sécurité, sur leur poste de travail, introduit par la loi du 6 décembre 1976. Elle rend compte de la volonté de voir le salarié actif, mais sans pour autant faire de lui un acteur de la prévention. Ainsi, les ambitions de la formation à la sécurité telles qu'elles sont exprimées par le ministère du travail au conseil supérieur des risques professionnels du 10 janvier 1985 sont d'inculquer, d'expliquer, de montrer.

²²³ Hamont-Cholet S. et Yahou N., (2002), « Entre autonomie et prescriptions, quelles contraintes pour les salariés », in *Les évolutions de la prescription*, Actes du congrès de la Self 2002, GREACT, p.49

²²⁴ Caron B le point de vue du Medef, prévention des risques professionnels- les positions des partenaires sociaux ANACT, mars 2000.

²²⁵ La loi du 05/07/1972 qui correctionnalise les infractions aux règles d'hygiène et de sécurité élargit au « préposé » de l'employeur la responsabilité pénale. Le rapport annuel 1973 de l'IGAS justifie cette responsabilisation de l'encadrement, p. 36-37

²²⁶ Pour la première fois, le 28 février 2002 la chambre sociale de la Cour de cassation se fonde sur l'article L 230-3 – issue de la loi du 31/12/1991 – pour affirmer l'obligation pour tout salarié de prendre soin de la santé et de la sécurité des autres salariés.

²²⁷ Voir Larger D. et Miloch F. (1984), p.504.

²²⁸ Signalons que le décret du 9/08/1925 (art.2), relatif aux règles de sécurité sur les chantiers, y prévoyait un registre – tenu à disposition de l'inspecteur du travail – sur lequel les ouvriers étaient invités à noter leurs observations sur l'application du décret sur le chantier et les inspecteurs dans leurs rapports annuels devaient mentionner les observations dont ils avaient ainsi pris connaissance (Bulletin de l'inspection du travail, 1936, p.220).

Sur le plan collectif, les délégués du personnel et le comité d'hygiène et de sécurité permettent d'enrôler les salariés les plus motivés dans la propagation de l'esprit de sécurité. Les délégués et les Comités sont conçus, lors de leur création, comme des supplétifs ou des relais de l'inspection du travail :

Citons M. Lafarge, en 1949 :

« Il ne suffit pas de promulguer des lois et de prendre des décrets (...) il faut encore attirer sur ces dispositions l'attention des employeurs et des ouvriers, leur en faire comprendre la nécessité, développer chez eux ce que l'on a appelé "l'esprit de sécurité". Le rôle qu'ont joué et que continuent de jouer dans ce domaine les inspecteurs du travail est considérable, et ils ont obtenu beaucoup plus par la persuasion que par la contrainte, cependant parfois nécessaire. Mais, la multiplicité de leur tâches ne leur permet pas de consacrer à la prévention des accidents et des maladies professionnelles tout le temps qu'ils voudraient lui donner. Aussi était-il souhaitable que dans l'intervalle de leurs visites une action bienfaisante se fit sentir à l'intérieur même des établissements. C'est à cette préoccupation qu'a répondu la création des comités de sécurité et des services médicaux du travail. »²²⁹.

Citons aussi M. Vayssières, en 1956 :

« Par leur connaissance intime des ateliers et des habitudes de travail, par leur présence constante sur les lieux de travail, ces délégués peuvent très utilement seconder et prolonger l'action des inspecteurs » (Vayssières.1956)²³⁰.

En 1980, Bernard Krinen constatait que « selon la conception traditionnelle les CHS ne seraient qu'une institution servant de relais à la politique patronale vers les travailleurs »²³¹.

Le terme de « relais », pour évoquer les CHS, perdure jusqu'à aujourd'hui attestant du peu d'autonomie accordée aux travailleurs dans la prévention.²³²

Citons la note d'orientation de l'inspection du travail du 14 mars 1993 :

« L'inspecteur ou le contrôleur du travail ne peut tout faire : la pérennisation de son action suppose qu'il s'assure d'un relais auprès des représentants du personnel, au-delà de la prise en charge par le chef d'entreprise de ses responsabilités » (p.10).

L'image qui résulte de ces dispositions est celle d'un salarié auquel la prévention est étrangère, qui est démunie d'action propre et de stratégie. S'il est acteur de la prévention, celle-ci est conçue loin de lui. Les libertés qu'il prend, à l'égard de l'organisation et de l'exécution du travail, sont présentées comme des écarts dont il porte la responsabilité²³³. Ce salarié conforte le préventeur dans son action de contrôle et d'éducation.

²²⁹ Lafarge P., chef du service hygiène et sécurité au ministère du travail in Travail et Sécurité janvier-avril 1949 p.11. Cette position est l'héritière de celle développée par le secrétaire d'Etat au travail dans la circulaire du 15 mai 1943 : « le comité est en effet un auxiliaire précieux de l'Inspecteur du travail : il prolonge en quelque sorte son action, le renseigne, met à profit ses conseils, et le cas échéant lui signale les difficultés que présente la réalisation des mesures de prévention ».

²³⁰ *Le rôle de l'inspection du travail en matière de sécurité*, M.Vayssières, inspecteur divisionnaire du travail, in Revue française du travail, n°2 1956, p.14

²³¹ Krinen B. (1980), p.533. En effet, quelques mois avant la publication de l'article de Krinen B., la DRT écrivait : « Certes le CHS est un volet essentiel d'une politique globale de prévention des risques professionnels et un élément du système des relations professionnelles dans l'entreprise, mais il n'en demeure pas moins que votre rôle peut être déterminant, comme le soulignaient déjà les circulaires du 30/05/1969 et du 8/08/1974, le CHS étant l'un des relais de votre action dans les entreprises », (C 12/04/1980) relative à l'action à mener par l'Inspection du travail en direction des CHS, souligné par moi.

²³² Dodier N. (1986) a identifié, dans ses travaux sur les inspecteurs du travail, la figure du salarié « informateur » qui porte à la connaissance des professionnels de la prévention des anomalies voire, lorsqu'il est représentant du personnel, constitue un « relais » de la prévention dans l'entreprise. « L'inspection du travail face à la diversité des entreprises » recherche financée par le Ministère de la recherche et le Centre d'étude de l'emploi, août 1986.

²³³ Citons le rapport annuel de l'IGAS, (1973) : « Aux yeux du législateur, le chef d'entreprise était également, à l'origine, le seul échelon de la hiérarchie de l'entreprise responsable de la sécurité du travail. (...) Mais en concentrant les responsabilités à ce seul échelon de décision, le législateur s'inspirait d'une vision "taylorienne" de l'entreprise poussée jusqu'à la caricature : il sous-estimait la part de liberté – et donc de responsabilité – qui est

1.3.3.3 Le travailleur acteur de la prévention

Le travailleur constructeur de sa propre santé

La thèse des psycho-dynamiciens du travail (Davezies P.1993)²³⁴, relative à la construction individuelle et collective de la santé dans des collectifs qui permettent de « transformer les risques du travail en moyen d'accomplissement de soi et de passer du registre de la résistance à la maladie, au registre de la construction de la santé au sens propre »²³⁵, a cessé d'être confidentielle. Portée par l'ANACT, le partage de cette thèse par les préventeurs de base et sa traduction en action demeure problématique (Dufour S. 2002)²³⁶.

Elle souffre, d'une part, du manque d'intérêt dont les questions de santé au travail ont longtemps fait l'objet de la part des institutions de prévention, et d'autre part, de sa complexité. En effet elle rompt avec une explication unicausale de la relation entre travail et santé (Cru D. et Volkoff S. 1996, p.47) et avec une approche de la santé en terme de maladie. Enfin, sa pertinence pour les risques psychiques et somatiques s'efface devant des affections physiques simples – telles que la surdité, les asbestoses, - dont les travailleurs continuent à être victimes.

Citons P. Davezies, qui défend pourtant la thèse des psycho-dynamiciens du travail :

« Ce qui est à la mode c'est de s'intéresser aux dimensions positives de la santé c'est à dire au gens qui ne sont pas malades ! Ce qui est dans le vent actuellement c'est de parler de la subjectivité, du rapport subjectif au travail ; tout ce que l'on raconte à ce sujet est utilisé massivement pour occulter des questions vitales, à tel point que certains médecins du travail en arrivent à faire de l'écoute compréhensive sur les problèmes d'exposition à l'amiante ! »²³⁷.

Des travailleurs qui construisent des savoir-faire de prudence

Avec les premiers ergonomes (Faverge JM.1967)²³⁸, le patronat le plus avancé reconnaît, dès 1966, l'existence d'un savoir ouvrier en matière de sécurité du travail :

« C'est ainsi que dans certaines usines, à côté des consignes officielles- qui souvent sont affichées ou distribuées - et dont les cadres et les travailleurs, avec une parfaite bonne foi, affirmeront qu'elles sont appliquées, se sont développées et implantées, ce que l'on pourrait appeler des crypto-consignes de sécurité, qui sont des consignes de sécurité, mais que le personnel a substitué aux consignes officielles parce qu'elles étaient, elles, compatibles avec leur travail »²³⁹.

L'ANACT fait sienne les recherches en matière d'ergonomie et de psychodynamique du travail lorsqu'elle plaide pour la reconnaissance des savoir-faire de prudence :

conservée, dans l'organisation et dans l'exécution du travail, par les cadres, les agents de maîtrise et les travailleurs eux-mêmes qui ne sont heureusement pas des robots dont chaque acte serait strictement prédéterminé. » p.36

²³⁴ Davezies P. (1993) « Eléments de psychodynamique du travail » in *Education permanente* n  116/1993-3.

²³⁵ « Comment formuler une problématique de la santé en ergonomie et en médecine du travail » Dejours C. article cité

²³⁶ L'adhésion de Dufour S., responsable confédéral CGT activité santé, aux thèses de Dejours C. n'est probablement pas représentative de celle du commun des militants ...et des préventeurs. Dufour S. (2002) : « Quelles sont les attentes des travailleurs dans le domaine de la prévention des risques professionnels » in *Gazette sociale* Ile de France, février 2002, DRTEFP Ile de France.

²³⁷ Davezies P. (2002) rappelant l'importance des atteintes directes à l'intégrité physique lors d'une conférence « Tensions au travail et atteintes à la santé » organisée par l'Université européenne du travail, document ronéoté, 10/01/2002.

²³⁸ Faverge JM.(1967) qui avait mis à jour les « pratiques de sécurité informelles » : Psychosociologie des accidents du travail, PUF,1967 ; Cf. la fresque retracée par Ruffat M. et Viet V. (1999) p.134 et suivantes.

²³⁹ Cavé JM. , Communication précitée.

« Reconnaître les savoir-faire : l'analyse de l'activité et de l'organisation réelle du travail permet de mettre en lumière une composante souvent négligée du travail ; Les salariés ne sont pas passifs face aux aléas de la production et face aux risques. (...) Ils se prémunissent contre le danger ou ses conséquences par des savoir-faire informels, non décrits dans les procédures officielles. Ces savoir-faire de prudence comme nombre d'améliorations techniques qu'ils suscitent restent discrets. (...) Ces savoir-faire de prudence sont le fruit d'une confrontation des expériences singulières des opérateurs dans les équipes de travail lorsqu'ils y disposent de moyens, en temps notamment, pour établir des relations confiantes entre eux et échanger sur leur pratiques concrètes (...) c'est pourquoi ces collectifs de travail sont également acteurs de la prévention des risques »²⁴⁰

²⁴¹

Ces savoir-faire de prudence sont difficilement perceptibles par les préventeurs extérieurs aux entreprises lors de leurs visites de contrôles. En outre, ils rivalisent avec les règlements de sécurité, quand ils ne s'y opposent pas. Aussi les inspecteurs du travail – ayant fort à faire avec le non-respect des règlements – et défendant leur mission de veiller à l'application de la loi, agents d'autorité plus qu'analyste du travail, prêteront-ils peu d'attention à ces savoir-faire de prudence. Pour les inspecteurs, la prudence c'est l'application de la loi qu'ils considèrent d'ailleurs, s'être nourrie de l'expérience des professionnels.

La lente reconnaissance du CHSCT comme acteur de la prévention

La présentation du CHS comme un simple relais est réductrice. Dès leur création, en 1941, les Comités se voient dotés d'une autonomie à travers leur droit à donner un avis «sur toutes les mesures se rattachant à l'objet de (leur) mission (...)»²⁴².

Et, dès le début des années 1970, la conception du CHS « relais » de l'inspection est critiquée par l'inspection générale des affaires sociales : « De même l'action sur les CHS participe fréquemment de l'idée que le Comité est un "relais" efficace de l'action préventive selon la conception implicite que la prévention est extérieure à l'entreprise alors que c'est l'inverse qui est vrai. Il importe donc de réorienter fondamentalement l'action des services »²⁴³.

L'évolution juridique du CHS²⁴⁴ va dans le sens de la constitution d'un acteur à part entière de la prévention.

Mais reconnaître aux salariés et à leurs représentants ce statut, a une incidence en terme de pouvoir dans leurs relations avec l'employeur²⁴⁵, comme avec les institutions de prévention.

²⁴⁰ ANACT, 2000 « Agir sur...l'exposition aux risques professionnels » Berthet M. et Gautier AM. (sous la dir.), p.25.

Dodier N. discutant du rôle central des collectifs de travailleurs chez Dejours C., note que d'autres formes de coordination mises à jour par les sciences sociales suggèrent d'autres schémas possibles de régulation. « les horizons actuels. » article cité.

²⁴¹ Thébaud Mony A. évoquera le rôle déstructurant sur les collectifs de travail de la sous-traitance et de la précarité.

²⁴² Article 3 du décret du 4 août 1941.

²⁴³ Rapport annuel de l'IGAS (1970), p.206. Le « Guide pratique CFDT- L'élus CHSCT », CFDT, 1997 évoque l'évolution des CHS : « Créé en 1947, le CHS a pour rôle de contrôler a posteriori le respect de la réglementation. Il est un relais pour faire passer les consignes de l'employeur en direction des travailleurs. Il ne dispose alors que des moyens d'action que le patron veut bien lui consentir. Le développement de l'action syndicale sur l'hygiène et la sécurité change progressivement cette situation.(...) » p.7

²⁴⁴ L'autonomie accordée par rapport au comité d'entreprise(1982), le droit de recourir à un expert(1991), la reconnaissance de sa personnalité civile (1991), Par ailleurs, la reconnaissance du "droit d'expression" en 1982 relève du même mouvement.

²⁴⁵ Et le MEDEF ne se résout pas à considérer le CHS comme un acteur doté d'une stratégie propre : « s'agissant des institutions représentatives du personnel (DP,CHSCT), il nous paraît opportun de les impliquer, dans la limite de leurs responsabilités, dans les actions de prévention dans l'entreprise. Chacun sait que l'implication de

Est-ce pour cette raison que les principes généraux de prévention édictés par l'article 6 de la directive cadre européenne du 12 juin 1989 ne contiennent pas de référence à la participation des travailleurs ?

Il est révélateur de la difficile reconnaissance des salariés comme acteur de la prévention, que le code du travail, dans son chapitre préliminaire intitulé principes généraux de prévention, introduit par la loi du 31 décembre 1991, n'évoque les travailleurs que pour leur protection, les instructions qui leur sont dues, et leurs responsabilités (L 230-1 à L 230-5).

La faiblesse de la littérature sur l'action des comités d'hygiène et de sécurité ou des délégués du personnel, agissant dans le champ de la santé et de la sécurité, est, tout autant, révélatrice. La plupart des écrits sur les CHSCT décrivent le dispositif juridique institutionnel. Des monographies décrivent des actions concrètes de comités. Aucun ouvrage, ni article de fond n'analyse les rapports entre les représentants du personnel, les salariés et l'employeur, ni entre les représentants du personnel, les institutions de prévention et le comité²⁴⁶. Les processus de régulation au sein des CHSCT, et entre les CHSCT et l'extérieur, demeurent une boîte noire.

La reconnaissance, ou la promotion, du salarié comme acteur à part entière de sa santé et de la prévention n'est pas univoque. Elle interroge l'autonomie dont il dispose dans le cadre du rapport de subordination qui le lie à l'employeur. Elle interroge aussi « l'évolution du rapport salarial » Francis Meyer et Corinne Sachs-Durand opèrent un rapprochement entre l'implication nouvelle des salariés dans les risques économiques, dans la gestion de leur « employabilité » et dans celle du risque professionnel, pour en conclure à un renforcement des exigences vis à vis du salarié dans le processus productif²⁴⁷.

Caron B., représentant du MEDEF au CSPRP, exprime bien cette idée :

« Par ailleurs, nombre de ces entreprises qui sont en constante recherche d'adaptation au contexte économique, intègrent de plus en plus l'importance du bien-être au travail. Elles savent que, dans une optique de performance optimale, il est nécessaire de responsabiliser les individus et de susciter leur initiative dans un contexte global stimulant » (ANACT.2000).

La perception par les inspecteurs du travail de l'ambiguïté de la promotion du salarié comme acteur, ainsi que les relations qui se jouent entre les salariés et l'inspecteur dans l'accommodation de la loi par ce dernier, constituent une toile de fond des tensions qui régissent les rapports des inspecteurs du travail à l'égard des salariés et de leurs représentants.

1.3.4 LES DIFFICULTES A SORTIR DU MODELE REGLEMENTAIRE PRESCRIPTIF

Observons ci-dessous le partage du modèle réglementaire prescriptif par l'ensemble des acteurs de la prévention (I), et les tentatives de son dépassement (II).

1.3.4.1 La prévention est dominée par la prescription

L'approche réglementaire, prescriptive, est confortée par son partage par les institutions de prévention (I), par les pratiques des représentants du personnel (II) et par l'importance accordée aux sanctions(III).

tous est nécessaire à la réussite des actions de prévention » in Prévention...le point de vue des partenaires sociaux, ANACT, mars 2000.

²⁴⁶ Signalons le mérite de l'ANACT qui a publié en 2002 un recueil de 56 articles parus dans différentes revues sur les CHSCT : « Le CHSCT, quelles questions aujourd'hui ? ». Cet échantillon confirme notre constat.

²⁴⁷ Meyer F. et Sachs-Durand C. (1994), « L'évolution du rapport salarial », in *Mélanges* offerts à Madame Hélène Sinay, 1994

Une prescription portée par les premières institutions de prévention

Le modèle dominant de la prévention des risques professionnels est un modèle réglementaire : réglementation publique du travail, règlement des services de prévention patronaux, règlement intérieur des entreprises. Ces règlements, à l'image de ceux qui organisent la production taylorienne, prescrivent des règles de sécurité que les employeurs et les salariés doivent respecter. Des organismes de contrôle – inspection du travail, agents des services de prévention, bureaux de vérification - veillent au respect des prescriptions, dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions.

Dès leur création, les services de prévention des CRAM ont épousé ce modèle. Elles ont été dotées d'un pouvoir réglementaire de prescription, avec la possibilité d'édicter des recommandations, et de sanctionner les réfractaires par des majorations de taux de cotisation²⁴⁸.

L'OPPBTP, héritier du service prévention du syndicat de garantie du BTP dont le règlement constitue l'ancêtre du décret du 8 janvier 1965 relatif à la sécurité des chantiers, est lui aussi lors de sa création dans une logique prescriptive²⁴⁹.

L'IGAS, dans son rapport annuel 1973, déplorait le partage de cette approche prescriptive ramenée à un contrôle de conformité :

« Cette limitation au contrôle de conformité de la part de l'inspection du travail parce que c'est son rôle officiel, des services de prévention des CRAM, parce que c'est en fait une solution de simplicité que de fonder l'action sur le respect des dispositions préexistantes, de l'employeur lui même parce qu'il est responsable de l'application des textes, doit être dépassée, car elle peut conduire à ignorer des risques importants et particuliers à l'entreprise ».(p.24)

Rapportée à leurs effectifs et aux tâches qui leur sont assignées, la charge de travail de l'inspection du travail, des CRAM et de l'OPPBTP ne leur permet que difficilement de prendre le temps d'analyser ce qui se joue dans le travail des salariés et dans l'organisation des entreprises. Aussi, dès que sont fermées les parenthèses compréhensives de l'enquête accident du travail et de l'écoute en réunion du CHSCT, les agents se retrouvent dans la posture prescriptive.

Cette attitude prescriptive s'exerce à l'égard des employeurs, mais aussi des salariés, lorsque les préventeurs déploient leur activité « éducative »²⁵⁰, ou lorsque, dans le cours de la visite, ils leur rappellent leurs obligations de port des protections individuelles, ou les tancent parce qu'ils accomplissent sous leurs yeux un geste réputé dangereux²⁵¹.

²⁴⁸ Viet V. et Ruffat M. (1999) p.111 : « à la Libération le seul modèle de référence alors disponible en matière de prévention était le modèle réglementaire mis en œuvre par l'inspection depuis le milieu des années 1870. D'où l'attribution aux CRAM d'un pouvoir d'exprimer des recommandations »

²⁴⁹ L'article 52 des statuts de la société mutuelle d'assurances des chambres syndicales du BTP crée en 1859 prévoit « le droit de formuler des prescriptions préventives contre les accidents ou les sinistres, est exercé par l'Assemblée générale...L'article 54 prévoit que des inspecteurs techniques nommés par le CA seront chargés de vérifier et de contrôler l'exécution des prescriptions contenues dans les présents statuts, les règlements préventifs et le règlement intérieur » Le règlement est reproduit dans Caloni P. (1952) p.165.

²⁵⁰ L'importance accordée à « l'éducation des travailleurs et des employeurs » après la seconde guerre mondiale illustre bien cette approche prescriptive. Voir M.Vayssières (1956).

²⁵¹ Dodier N. note comment les employeurs demandent aux contrôleurs du travail d'intervenir contre l'indiscipline des ouvriers. Il note aussi comment les inspecteurs du travail demandent sur les chantiers aux employeurs de « surveiller » leurs ouvriers, « La fugacité des chantiers : Inspection du travail et prévention des risques professionnels dans le secteur du BTP », in Sociologie et sociétés, vol XVIII, n°2, octobre 1986, p.66 – Cet article est tiré de la recherche précitée.

Depuis la fin des années 1980, les CRAM, avec pour outils les "contrats de prévention" issus de la loi de 1987, et l'OPPBTP, avec les "contrats de progrès", mènent une politique de rupture avec l'image de « contrôle » qui était la leur, depuis l'origine. Si la pression prescriptive à l'égard des chefs d'entreprises s'atténue lors de la « négociation » de ces contrats, la prévention demeure conçue par ces organismes, comme principalement un ajout à l'activité des opérateurs. En effet, si on définit l'attitude prescriptive par opposition avec une attitude de compréhension du travail des opérateurs et de promotion des savoir-faire de prudence pratiqués par les collectifs de travail dans l'entreprise, force est de reconnaître, malgré des initiatives marginales de la part de ces institutions²⁵², qu'elles demeurent dans la prescription.

Seule l'ANACT, et son réseau d'agence régionale, dérogent à cette approche. Mais, la reconnaissance tardive à l'Agence, par la loi du 17 janvier 2002, d'une compétence en matière de prévention des risques professionnels rend bien compte de la marginalité, jusqu'à ce jour, de cette institution, qui est porteuse d'une démarche compréhensive dans le champ de la prévention des risques professionnels.

Une prescription portée aussi par les représentants du personnel

L'attitude prescriptive, que l'on peut imputer à l'extériorité des organismes de prévention, est aussi, paradoxalement, portée par les représentants du personnel dans les entreprises.

Citons Damien Cru, ancien syndicaliste, aujourd'hui chargé de mission à l'ARACT Ile de France :

« Les difficultés des syndicalistes d'entreprises à intervenir sur ce terrain sont bien connues même si elles sont insuffisamment discutées. Ils se trouvent pris au piège entre leur volonté d'améliorer la sécurité de leurs collègues et la seule méthode d'intervention qu'ils connaissent : le contrôle et l'intrusion. Ils s'engagent alors dans la spirale : toujours en faire plus dans ce registre et toujours exiger plus. Leur comportement vis à vis de leurs collègues est souvent pire que celui des agents de maîtrise qui passent parfois des compromis en faveur de la production. Aussi leurs tentatives d'intervention sont-elles souvent rejetées par leur propres collègues. Nombreux sont les délégués qui disent avoir abandonné ce champ de la sécurité pour ne pas passer pour mouchards ou gêneurs »²⁵³.

Cette attitude des délégués résulte des attentes des préventeurs qui sont à la recherche d'informateurs et de relais dans l'entreprise. Elle est prévue par le code du travail qui a enchâssé les délégués dans une activité de contrôle de l'application de la loi :

« Les délégués du personnel ont pour mission : - de présenter aux employeurs toutes les réclamations individuelles ou collectives relatives aux salaires, à l'application du Code du travail et des autres lois et règlements concernant la protection sociale, l'hygiène et la sécurité, ainsi que des conventions et accord collectifs applicables dans l'entreprise. - de saisir l'inspection du travail de toutes les plaintes et observations relatives à l'application des prescriptions législatives et réglementaires dont elle est chargée d'assurer le contrôle ; (...) »²⁵⁴.

²⁵² Nous faisons référence à la mise en œuvre de la méthode MAECT par l'OPPBTP(cf. Boisselier J.), et à l'activité des "préventeurs ergonomes" des CRAM (cf. Cahiers de notes documentaires n°178, 1^{er} trimestre 2000).

²⁵³ « Trop souvent les représentants des salariés peu rodés à leur fonction de prévention limitent celles-ci au contrôle des prescriptions législatives et réglementaires ». Cru D (2000) «Prévention et formes du dialogue social», communication introductive au séminaire La prévention un concept en évolution, Marcy l'Etoile, 28-28/11/1996 publié par la Revue de médecine du travail, tome XXVII, numéro 2, 2000.

Voir aussi le constat dressé par l'ANACT dans son ouvrage ANACT, 2000 « Agir sur...l'exposition aux risques professionnels » Berthet M. et Gautier AM. (sous la dir.), p.43-44.

²⁵⁴ Article L 422-1 du code du travail. Et le terme « d'inspection » employé par l'article L 236-2 du code du travail relatif aux missions du CSHSCT est significatif.

Enfin, dans son face à face avec l'employeur, l'invocation des règlements permet au délégué de se prévaloir d'une norme reconnue et lui économise une argumentation. L'examen des guides, édités par les organisations syndicales à l'intention des membres de CHSCT, fait ainsi apparaître la part prépondérante donnée par la CGT et Force Ouvrière à la prescription réglementaire²⁵⁵, qui conforte en retour les prescripteurs professionnels.

N. Dodier décrit aussi l'action normative des délégués hygiène et sécurité, qui les amène à être « avant tout considéré comme des techniciens ou des gardiens de la sécurité » et les problèmes et les tensions qui s'en suivent dans leur relation avec les salariés²⁵⁶.

D. Cru et S. Volkoff ont rapporté comment le mode d'intervention des représentants du personnel à l'égard de l'employeur, comme de leurs camarades de travail, basé sur le rappel à la norme, sur la persuasion axée sur la peur et la culpabilité, avait pour effet que « les délégués se découragent et disent ne plus s'occuper de santé et de sécurité s'ils veulent être réélus » (Cru D. et Volkoff S. 1996 p.56).

G. Doniol-Shaw observe que, dans les industries à risque, ce découragement concerne aussi des délégués qui, à l'opposé des précédents, tentent de « faire entendre le point de vue du travail » et qui « dès lors abandonnent de fait la sécurité aux experts techniques, qui, eux, ne doutent guère de leur compétence »²⁵⁷.

Dès lors, le constat des inspecteurs du travail, déplorant l'atonie des CHSCT et des militants syndicaux à l'égard de la prévention des risques, n'est-il pas le produit d'une prévention que les inspecteurs fondent sur la prescription, et du défaut d'invention d'un mode d'intervention qui romprait avec « une prévention qui est en priorité pensée pour être conforme aux règlements plutôt qu'aux impératifs du travail à réaliser et les conditions dans lesquelles il sera réalisé ? »²⁵⁸.

D. Cru et S. Volkoff, partant de la réalité que constituent les idéologies défensives de métier, défendent un recentrage de l'action préventive des délégués sur les coopérations et la mise en débat des pratiques :

« Les syndicalistes pas plus que les spécialistes de la prévention ne peuvent agir en heurtant de front l'idéologie défensive de métier. Il leur faut repenser leur activité, et non plus asseoir la prévention sur un renforcement de la prescription et du contrôle mais sur d'autres ressorts, ceux de la coopération, du débat à partir du travail lui-même, de la recherche de solutions concrètes dans des registres aussi divers que possible (outils et locaux bien sûr, mais aussi organisation du travail, emploi, valorisation des compétences,...). Pour cela il leur faut partir de ce que les travailleurs font déjà de positif en faveur de leur sécurité et que nous avons appelé les savoir-faire de prudence » (Cru D. et Volkoff S. 1996,p.57).

²⁵⁵ Hygiène, sécurité et conditions de travail – le guide des membres des CHSCT, Ed.Vie Ouvrière, 2001 ; CHSCT, missions et moyens d'action des représentants du personnel, Ed. Force Ouvrière, 1995.

²⁵⁶ Dodier N.(1987), Dodier y met en scène aussi le CHSCT comme « tribunal de la sécurité » dans le quel les délégués et l'inspecteurs du travail poussent la direction à faire pression sur la maîtrise et sur les ouvriers pour que la sécurité soit enseignée et respectée.

²⁵⁷ Doniol-Shaw G. (2003) « Prévention dans les industries à risque : faire valoir le point de vue du travail » Doniol-Shaw G., ergonome et chercheuse au Laboratoire techniques, territoires, sociétés (LATTs), in *Santé et Travail*, n°42, janvier 2003.

²⁵⁸ Trinquet P.(1997), « La sécurité dans le travail », in *Humanisme et Entreprise* n°97-225,1997. p.89.

L'importance accordée aux sanctions renforce l'approche prescriptive

Le modèle dominant, réglementaire et prescriptif, de la prévention trouve comme issue à ses difficultés la sanction.

Selon Trinquet P. :

« Nous n'avons connaissance que de peu d'exemples provenant de préventeurs internes ou externes à l'entreprise, qui aient analysé des situations positives de la sécurité du travail. Comme si ce genre de questionnement n'avait aucun intérêt, aucune pertinence, en ce domaine. Ceci explique également que la prévention soit plus basée sur la punition, voire la répression des contrevenants, que sur la récompense et l'exemple positif » (Trinquet P.p.86)

Si nous partageons cette affirmation, pour ce qui est de l'activité quotidienne des préventeurs, nous souhaitons la modérer. En effet, l'INRS, les CRAM et l'OPPBTP, dans leurs revues diffusées en grand nombre, valorisent les expériences positives de prévention. Ils organisent des remises de récompenses destinées aux entreprises exemplaires – parfois conjointement avec le ministère du travail comme lors du prix Albert Thomas en 1992 et 1994 (Bilan des conditions de travail, 1992)²⁵⁹.

Pour autant la sanction civile et la sanction pénale demeurent des repères fondamentaux des préventeurs.

La sanction pénale

La dimension pénale est tellement ancrée que les textes du code du travail ne sont considérés pleinement applicables, pour l'ensemble des préventeurs, qu'autant qu'une sanction pénale existe.

De la part des entreprises, cette attitude est révélatrice, non pas d'un déficit de légitimité du droit de la sécurité et de la santé au travail, mais de l'arbitrage permanent entre les valeurs marchande et civique.

Pour l'inspection du travail, il s'agit d'une approche pragmatique de son efficacité. En effet, la charge de travail des agents est telle que l'existence d'une pénalité devient le critère de sélection des plaintes et de leur domaine d'intervention. En effet, l'expérience a enseigné aux agents qu'en cas de contestation de la loi par les employeurs, l'absence de pénalité renchérisait d'une manière importante l'investissement nécessaire à leur persuasion.

Nous avons déjà évoqué l'appel des magistrats, et des syndicats de travailleurs, à davantage de coercition de la part de l'inspection (Butaud B ; et alii. 1985)²⁶⁰. Le CNPF, puis le

²⁵⁹ En 1990 le ministère du travail organisa la première remise du prix Albert Thomas – du nom du premier directeur du BIT- afin de valoriser les entreprises menant des politiques dynamiques en matière de prévention. « Ce prix démontre, s'il en était besoin, que compétitivité économique et prévention des risques professionnels ne sont pas contradictoires mais complémentaires » (Bilan des conditions de travail 1992 page 309). L'opération est renouvelée en 1992 et en 1994 en collaboration avec la CNAM et déclinée dans les régions. Voir Bilan des conditions de travail 1995 p.257 pour un bilan.

²⁶⁰ Le président de la chambre criminelle de la cour de cassation exprimait en 1984 son désaccord avec l'exercice par les inspecteurs d'un pouvoir d'opportunité dans le relevé des procès verbaux. Braunschweig M. cité par Butaud B ; et alii. (1985), « Les funambules du travail, pratiques de l'inspection du travail », Droit Social avril 1985 p.275.

« Les outils de répression ne sont pas assez efficace, en particulier les moyens de l'inspection du travail (75% des PV n'ont pas les suites envisagées) » CFTC, document ANACT.

MEDEF, n'ont jamais contesté l'existence de pénalités même s'ils encouragent le ministère à retenir les inspecteurs²⁶¹.

Les inspecteurs du travail, eux-mêmes, accordent à l'établissement de procès verbaux une importance déterminante. Et pourtant, les observateurs ont toujours constaté la faiblesse des poursuites diligentées par l'inspection. C'est, qu'en fait, le procès verbal, laissé à l'appréciation individuelle des agents²⁶², est avant tout une menace dont les inspecteurs se servent pour amener les employeurs à transiger, dans une approche personnalisée des entreprises²⁶³.

La sanction civile

La sanction civile des accidents du travail et maladies professionnelles fait partie du dispositif français de prévention. Elle s'opère sous l'égide de la sécurité sociale, dont un des principes fondateur est l'articulation de la réparation et de la prévention. Elle revêt trois formes. La première est le calcul du taux de cotisation pour les accidents du travail en fonction des résultats obtenus par l'entreprise ou la branche. La seconde est la majoration des rentes versées au salarié en cas de faute inexcusable de l'employeur. Elle est à la charge exclusive de l'employeur qui a la possibilité depuis 1976 de s'assurer à l'égard de ce risque. La troisième est la décision, par la caisse de sécurité sociale, d'une majoration de taux de cotisation, en cas de non-respect de règles de sécurité – prévues par le code du travail ou sous forme de recommandations édictées par les caisses – rappelées préalablement par voie d'injonction à l'entreprise par la CRAM.

Des rapports successifs de l'IGSS et de l'IGAS, du Conseil économique et social ou de la Cour des comptes se sont penchés sur le fonctionnement et l'efficacité pour la prévention de ce système. Des débats existent sur sa pertinence et des projets de réformes sont en cours que nous n'aborderons pas.

Plusieurs constats nous intéressent.

Un premier constat est la régression du nombre de décisions de majoration de taux de cotisation qui est aujourd'hui très faible. Ainsi leur nombre a décru de 726 majorations de taux en 1987 à 267 en 1997.²⁶⁴ Cette évolution est assumée par l'instance dirigeante de la «branche» accident du travail/maladie professionnelle de la Sécurité sociale, la CAT/MP, qui

²⁶¹ Caron B. pour le CNPF s'adressant au ministre au CSPRP 20/01/1995 : « vous avez appelé les inspecteurs du travail à une application réaliste et pragmatique des décrets 93-40 et 9-41 du 11/01/1993 (...) »

« L'inspection du travail n'a pas qu'une fonction répressive » écrit l'UPA, Prévention des risques professionnels- les positions des partenaires sociaux, ANACT, mars 2000

« La répression ne doit être qu'une phase ultime, c'est un constat d'échec pour tous, pour les entreprises évidemment mais aussi dans une certaine mesure pour les services extérieurs du Ministère du travail » CNPF et CGPME au CSPRP du 18/12/1992 Les ministres du travail et l'IGAS et ne s'expriment pas différemment. « La coercition ne reste que l'ultima ratio des services de contrôles qui cherchent toujours à obtenir l'adhésion de ceux qui ont à assumer des responsabilités en matière d'hygiène et de sécurité du travail ». (Rapport annuel IGAS 1973 p.24).

²⁶² L'article 17 de la convention n°81 de l'OIT (1947) garantit aux inspecteurs du travail la « libre décision de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites. Cette indépendance des inspecteurs a servi pendant des années au ministère du travail pour ne pas envisager que l'action pénale puisse relever d'une politique de service. L'instruction du 28 mars 2002, et sa note d'accompagnement du 15 mai, rompent avec cette attitude.

²⁶³ Faute de stratégie pénale collective, le « procès verbal pour l'exemple » est exceptionnel de la part de l'inspection. La formation de juriste des inspecteurs les rend sensibles au rappel selon lequel le tribunal correctionnel ne juge que des personnes et pas des principes.

²⁶⁴ Constat établi par la mission Buhl-Lambert en 1982 cf. rapport du même nom ; et par le rapport, 2002, de la Cour des comptes sur la prévention des accidents du travail.

revendique pour la sécurité sociale une vocation de conseil, plus que de contrôle. C'est ce que constate la Cour des comptes dans son rapport de l'année 2002 sur la prévention des accidents du travail : « les caisses mettent en avant la lourdeur des procédures (...) mais aussi l'orientation qui est de plus en plus la leur vers un rôle de conseil et d'assistance technique aux entreprises plutôt que de contrôle et de sanction » (p.72).

Et un parallèle peut être opéré avec l'inspection du travail qui, elle aussi, met de moins en moins de procès verbaux.

Un second constat est l'extension du calcul des cotisations selon un taux propre à l'entreprise (correspondant à ce qu'elle coûte à la sécurité sociale), au détriment d'un taux collectif. Ainsi, le dispositif de sanction a pris un caractère « automatique » qui ne comporte pas la réprobation que constitue la décision motivée de majoration de taux de cotisation ; il s'est en quelque sorte « dépersonnalisé ». L'approche morale recule ainsi, au profit d'une approche technique. L'exploration par l'inspection du travail de la mise en place d'amendes administratives, qui se substitueraient à certaines procédures pénales, pose un problème similaire.

Un troisième constat est l'absence de prise en compte par l'inspection du travail des possibilités des sanctions prévues par la sécurité sociale. Aucune instruction n'invite les inspecteurs à proposer à la sécurité sociale une majoration de taux de cotisation, ni à informer les victimes d'accidents du travail de leur possibilité d'agir pour la reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur.

Les difficultés de collaboration entre les institutions et les réticences des CRAM, gérées de fait par les employeurs, à imposer des majorations de taux de cotisation n'expliquent qu'en partie cette situation. Il faut aussi y voir, de la part de l'inspection, un repli sur les outils dont elle a la maîtrise. Ainsi pour l'inspection du travail, si la sanction concourt à la prévention, il ne s'agit que de la sanction pénale, relevant des pouvoirs propres des inspecteurs et contrôleurs du travail.

1.3.4.2 Des tentatives de dépassement de la prescription externe

L'évolution normative tend à atténuer les prescriptions externes au profit d'une prescription interne aux entreprises (I). En même temps, des praticiens et chercheurs les plus critiques à l'égard de la prescription la réhabilitent (II).

Les prescriptions réglementaires procédurales développent une prescription interne

L'administration a tôt fait le constat que la réglementation serait toujours en retard sur les pratiques.

Aussi, deux voies se sont ouvertes à elle.

La première, qui ne rompt pas avec l'approche prescriptive externe, a consisté à attribuer aux fonctionnaires de l'administration du travail et au CRAM un pouvoir réglementaire. Ainsi, par voie de « recommandations » pour les CRAM, dès 1946, ou de « mise en demeure » pour les Directeurs départementaux, avec la loi du 6 décembre 1976, a-t-il été possible à ces institutions d'édicter des obligations nouvelles pour les entreprises. Si la production des CRAM a été abondante, grâce à l'action des comités techniques régionaux chargés de l'élaboration de ces recommandations, les créations réglementaires des directeurs départementaux ont été très limitées, car elles nécessitaient un rapport de l'inspecteur du travail, lequel – invoquant la lourdeur de la procédure – préférait en fait s'en tenir aux risques déjà réglementés.

Ainsi le nombre de "mises en demeure du directeur départemental" n'a été que de cinquante par an, en moyenne, pour les années 1993-1999²⁶⁵.

La seconde, qui s'écarte résolument d'une prescription externe, consiste à renvoyer à l'analyse des risques accomplie par l'entreprise, l'adoption des mesures de prévention adaptées, sous la forme d'un prescrit interne à l'entreprise.

Cela s'est concrétisé de deux manières : impérative et incitative.

L'injonction d'adopter des règles internes

Très tôt, les règlements techniques ont prévu l'obligation pour l'employeur d'édicter des consignes de sécurité, destinées à organiser de manière sûre le travail. Et en 1982, la réforme des règlements intérieurs²⁶⁶ a prévu que devaient y être intégrées les mesures d'application de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité.

Les règles internes de prévention sont aussi constituées par l'énoncé des modes opératoires sûrs, résultant d'une analyse des risques prescrite aux chefs d'entreprise depuis 1977, par les textes relatifs aux plans de prévention à réaliser lors des opérations de sous traitance chez un donneur d'ordre et lors des opérations de construction. Dès lors, «les employeurs ne sont plus seulement en position d'assujettis subissant la réglementation, mais ils sont invités à élaborer des contributions positives et circonstanciées.(...)»(Lenoir C.1987).

Enfin, les principes généraux de prévention, édictées en 1991, ont prévu l'obligation de donner des instructions appropriées aux travailleurs, destinées à rejoindre le règlement intérieur (L 122-34 du code du travail, modifié par la loi du 31 décembre 1991).

L'incitation à l'adoption de règles internes :

Les « chartes », ou codes de « bonnes conduites », conclues entre l'Etat, ou les institutions de prévention, et les entreprises, constituent autant de règles internes encouragées par la puissance publique. Et lorsqu'il redoute une application stricte de la réglementation, le patronat est demandeur de conclusion de telles chartes²⁶⁷.

C'est sur ce registre que les CRAM déploient leur énergie depuis près de 15 ans, avec le virage qu'a constituée la loi de 1987 relative à la conclusion de conventions d'objectifs, entre la CNAM et les branches professionnelles, et des contrats de prévention conclus entre les CRAM et les entreprises de ces branches.

« L'approche participative par branche » mise en place, depuis 1997, par la CNAM illustre le développement récent apporté à cette démarche, qui se veut non prescriptive :

« On peut caractériser l'approche participative par branche comme un travail en partenariat entre les préventeurs et les professionnels, permettant par une meilleure connaissance des enjeux des professions et par une approche globale, d'espérer mobiliser les professionnels dans l'action et la prise en charge future des problèmes de prévention. A la différence d'une démarche seulement prescriptive, ce mode de pratique engage une responsabilité de chaque participant vis à vis des résultats attendus, chacun devant y trouver son intérêt. Ainsi les solutions de prévention envisagées en concertation, résultant de compromis négociés, font preuve d'un réalisme certain découlant d'une meilleure connaissance interne des problèmes, gage de crédibilité pour l'Institution. Cette démarche participative, non seulement complète le dispositif contractuel des conventions

²⁶⁵ Soit une pour 25 agents. Source : statistiques annuelles communiquées au CSPRP dans les Bilans des conditions de travail.

²⁶⁶ Loi du 4 août 1982 L 122-33 et L 122-34 du code du travail.

²⁶⁷ Cf. les propositions patronales au CSPRP du 14/02/2002.

nationales d'objectifs et des contrats de prévention mais ouvre de plus des voies de pénétration des professions qui faciliteront de futures collaborations" »²⁶⁸

Malgré l'utilisation du terme « participatif » cette démarche ne met en scène que des prescripteurs, qu'ils soient externes ou internes à l'entreprise. Aucune place stratégique n'est accordée aux collectifs de travail en tant que détenteur d'une expérience, ni aux institutions représentatives du personnel susceptibles de porter les expériences et le conflit auquel sont soumis les salariés entre les impératifs de production concrète et leur souci de bien être au travail²⁶⁹.

Aussi, cette démarche nous paraît-elle relever foncièrement de l'approche prescriptive.

La politique des CRAM ne recueille pas pour autant l'adhésion des inspecteurs du travail, qui considèrent que ces institutions s'éloignent du terrain et d'une mission de contrôle, au profit d'une attitude exclusive de prestataire de service (formation, conseil, aides financières, etc.). Citons le compte rendu d'un séminaire rassemblant un nombre important d'inspecteurs du travail en 1991 :

« De ce point de vue les avis sont à une exception près unanimes pour constater que le niveau de coordination est à la baisse pour toucher parfois à l'inexistant, la responsabilité en étant le plus souvent imputé aux CRAM chez lesquelles les intervenants croient percevoir une évolution de plus en plus marquée vers une démarche de prestation de services (ristournes, contrat de prévention) au détriment de l'action de contrôle proprement dite. Cette évolution des CRAM vient de surcroît s'ajouter, selon la majorité des intervenants à celle que connaît déjà depuis quelques temps l'OPPBTP dont l'action est jugée comme étant de plus en plus éloignée du terrain et l'attitude à l'égard de l'inspection du travail de plus en plus réticente »²⁷⁰.

Le questionnement de l'ergologie et la réhabilitation de la prescription

Dans l'élan de la mise en évidence des « pratiques informelles de sécurité » et des « savoir-faire de prudence » se développent, depuis près de 20 ans, des théories et des recherches sur la compréhension, la confrontation, et voire, la réduction des écarts entre le référentiel du prescrit externe – le plus souvent réglementaire – le référentiel du prescrit interne aux entreprises, qui intègre une partie des contraintes réglementaires et un retour d'expérience des opérateurs, et le référentiel de l'activité, qui voient les travailleurs arbitrer entre les prescrits qui leurs sont adressés, les exigences de la production et celles de leur bien être. L'ergologie entend interroger le registre de la norme « ce qu'il faut faire », par le registre du réel « ce qui se fait », à travers « une démarche interdisciplinaire participative, organisée pour débattre, avec l'apport de médiateurs formés à l'analyse du travail, à partir des normes propres à chacun de ces référentiels »²⁷¹. Les collaborations nouées entre ces chercheurs²⁷² et la direction régionale du travail de la région PACA et l'Institut national du travail rendent compte de la volonté d'ouverture de l'inspection du travail à leur questionnement.

²⁶⁸ Les priorités pour demain - Politique de prévention des risques professionnels CNAM TS –mars 1997, p.24. Les bilans annuels des conditions de travail édités par la DRT pour le CSPRP rendent compte de ces réalisations encore très limitées.

²⁶⁹ Rappelons aussi que les organisations syndicales ne sont pas partenaires des chartes et des contrats de prévention. Aussi, dans leurs « Points de convergence entre les organisations syndicales » exprimées à l'occasion de la négociation de l'accord sur la santé au travail, la CGC-CFDT-CFTC et CGT réclamaient en février 2000 que les "contrats de prévention" soient négociés avec les syndicats, après avis du CHSCT.

²⁷⁰ Compte rendu du séminaire de l'inspection du travail- atelier sur l'orientation et la coordination de l'action de prévention-synthèse des rapports régionaux - Séminaire de l'inspection du travail sur la prévention des risques professionnels 20 septembre 1991, Paris.

²⁷¹ Schwartz Y. et Trinquet P (2001), « Pour une prévention santé/sécurité au travail plus efficace : une approche ergologique », in *revue Prévenir*, n°40, 1^{er} semestre 2001, p.235. Aussi Trinquet P.(1997), « La sécurité dans le travail », in *Humanisme et Entreprise* n°97-225, 1997.

²⁷² Département d'Ergologie/Approche pluridisciplinaire des situations de travail (APST) de l'Université de Provence.

Mais cette approche compréhensive des conditions de travail, et la valorisation des savoir-faire de prudence, ne sont pas contradictoires avec une prescription jugée indispensable pour servir de repère pour les acteurs. Citons Davezies P. (1993) :

« Il ne s'agit pas d'imaginer un travail sans prescription. La psychodynamique du travail et l'ergonomie soumettent l'organisation du travail au feu de la critique. Néanmoins, l'organisation, il ne faut pas le perdre de vue, est nécessaire. C'est parce qu'il est pris entre la contrainte imposée par la prescription et la résistance de l'objet du travail que le sujet va s'engager dans ce cheminement, dans cette exploration, qui vont l'amener à trouver, à inventer, à construire une expérience professionnelle »²⁷³

1.4 L'EVALUATION DES RISQUES ACCELERE LA MUTATION

Nous avons vu, dans l'introduction de notre thèse, le débat que l'évaluation des risques a suscité parmi les inspecteurs du travail.

Aujourd'hui, la totalité des acteurs de la prévention se réfèrent à la question de l'évaluation des risques qui apparaît aussi comme le vecteur d'une réflexion, voire de nouvelles pratiques, entrant en résonance avec les tensions que nous avons explicitées plus haut, sur le sens donné à la prévention.

Examinons successivement, la finalité de l'évaluation des risques, ou la tension avec le risque acceptable (I), puis son articulation avec les approches globales identifiées au sein de la prévention (II), et enfin ses rapports avec une prévention fondée sur la prescription (III).

1.4.1 EVALUER LES RISQUES, POURQUOI FAIRE ? LA TENSION AUTOUR DU « RISQUE ACCEPTABLE » ET DE LA HIERARCHISATION DES RISQUES

L'évaluation des risques, conçue comme un outil d'aide à la décision, afin de déterminer si certains risques sont acceptables, se situe dans la continuité des pratiques antérieures d'entreprises. Ainsi les responsables du département d'accidentologie de l'INRS, M. Monteau et M. Favaro, datent des années 1970 le développement des « méthodes de la sécurité des systèmes », dans les industries complexes ou à hauts risques. Ces méthodes, qui s'appliquent essentiellement aux aspects techniques des situations de travail industriels, s'appuient sur l'analyse probabiliste des accidents ou défaillances, et ont pour objectif de quantifier le risque afin de déterminer si celui-ci est acceptable²⁷⁴. Bien que les auteurs notent que ces méthodes n'ont pas été conçues pour réduire les risques de faible gravité, et s'interrogent sur leur transfert en direction d'activités « traditionnelles », nous avons pu voir plus haut comment l'approche probabiliste avait pénétré les définitions et l'usage du risque chez les préventeurs traditionnels.

²⁷³ Dans le même sens Trinquet P. (1996), « Les prescriptions et les consignes constituent des outils indispensables des réglementations au travail » ; et Berthet M. et Cru D., « Avec les évolutions de la prescription... », Actes du XXXVIIème congrès de la SELF, Les évolutions de la prescription, GReact, 2002.

²⁷⁴ « L'objectif fondamental d'une étude de sécurité des systèmes est l'atteinte d'un niveau de sécurité jugé satisfaisant. Il repose par conséquent sur une comparaison entre un niveau de sécurité évalué et un niveau de sécurité normatif », Monteau M. et Favaro M. (1990) « Bilan des méthodes d'analyse a priori des risques, Cahiers de notes documentaires, n°138, 1^{er} trimestre 1990 et n°139, 2^{ème} trimestre 1990, INRS, p.365

C'est à partir de 1978 que les pouvoirs publics – via l'Europe - promeuvent l'évaluation des risques dans le champ des risques professionnels, mais en la cantonnant à une sphère très technique. Ce n'est qu'à l'occasion de son érection en principe général, lors de la transcription de la directive cadre du 12 juin 1989, que l'évaluation des risques suscite une opposition.

1.4.1.1 L'opposition à l'évaluation des risques « qui ne peuvent être évités » et aux risques acceptables

L'expression «évaluer les risques qui ne peuvent être évités », qui figure dans la directive et dans la loi du 31 décembre 1991, a suscité une forte opposition en 1991 de la part de la CGT et de ses inspecteurs du travail :

« Le gouvernement projette une refonte dangereuse du code du travail (...) le code du travail imposait aux employeurs une obligation générale de sécurité : obligation leur était faite d'assurer la sécurité par tous les moyens. Cette obligation serait remplacée par une obligation "d'évaluer les risques qui ne peuvent être évités". Cela veut dire que la loi admettrait et encouragerait un inventaire des accidents (mortels ou autres), des maladies que l'on considérerait comme inévitables et donc que l'on ne chercherait plus à combattre avec autant de rigueur »²⁷⁵.

Cette opposition s'est épuisée avec l'adoption de la loi, et la traduction, par les agents et de nombreux préventeurs, du premier des principes de prévention énoncé par la loi de 1991, « éviter les risques », par « supprimer les risques ».

Le débat s'est déplacé vers la question de l'acceptation du risque auquel concourt l'évaluation.

Les organisations syndicales de salariés demeurent réticentes à l'égard d'une évaluation des risques ayant pour effet, ou finalité, de déterminer les risques acceptables.

C'est le cas de la Confédération européenne des syndicats :

« La notion d'évaluation des risques est loin d'être univoque. Elle décrit des pratiques différentes et fait apparaître des tensions significatives, entre l'élimination des risques à la source, et le maintien de ces risques dans les limites qualifiées d'acceptables, ainsi que dans la définition même de la notion de risques (s'agit il des risques professionnels limités traditionnellement aux AT/MP, de l'ensemble des risques pour la santé et le bien être des travailleurs ou de l'ensemble des facteurs perçus comme risques pour l'entreprise ?) » (Vogel L. 1994a, p.93).

C'est aussi le cas, en France, de la confédération CGT pour laquelle :

« L'idée de "valeurs" à accorder aux risques tels qu'ils auront été répertoriés appelle une grande vigilance de notre part. Cette notion de valeurs peut conduire à exprimer sous forme de cotations des niveaux de risques qui, par glissement pernicieux, nous ramèneraient aux notions que nous avons combattues dans le projet de "Normes" du "Management des risques", avec particulièrement l'émergence à nouveau de la notion de risque acceptable. Toute conception allant dans ce sens sera vigoureusement combattue par la CGT »²⁷⁶.

Les propos contradictoires, sur la prise en compte du coût de la prévention, du directeur régional du travail d'Ile de France illustrent la difficile résignation au compromis « civique - industriel/marchand » :

« Permettez-moi tout d'abord, (...) de poser le concept d'évaluation des risques en disant ce qu'il n'est pas. Il me semble nécessaire, en effet, de distinguer la démarche d'évaluation des risques, par rapport à des expressions plus contestables de "gestion des risques", voire de "risque acceptable" susceptibles par leur formulation même, d'apparaître comme acceptant le risque qui constituerait une donnée normale de la vie économique. Or, si l'on ne peut bien évidemment, ignorer l'existence du risque et entretenir la fiction du "zéro risque", il importe de concevoir et de mettre en œuvre une politique dynamique de prévention.

²⁷⁵ Article de Guerard B. dans le journal de la branche affaires sociales de la fédération des services publics de la CGT « As des AS » n°105 de juin 1991.

²⁷⁶ Liepchitz N. (2002), « L'évaluation des risques : Pourquoi ? Comment ? », Document ronéoté, avril 2002.

Les trois premiers objectifs de l'évaluation des risques : éviter les risques, évaluer les risques qui ne peuvent être évités, combattre les risques à la source, sont porteurs d'une telle dynamique et ne comportent aucune limitation a priori, liés au rapport "coût du risque"/"coût de la prévention", même si l'on ne peut non plus ignorer les problèmes de coûts et les contraintes résultant de "l'état de la technique" »²⁷⁷.

Ainsi, en réalité, qu'il soit fait référence ou non, au risque "acceptable", "raisonnablement praticable" ou "tolérable", la dynamique de l'évaluation des risques va dans le sens d'une acceptation de certains risques. C'est le point de vue du responsable de l'inspection du travail britannique :

« Pendant la négociation précipitée de la directive-cadre, le Royaume-Uni s'est trouvé dans une position de minorité sans issue pour défendre son principe majeur ; que la santé et la sécurité devraient être fondées sur leur caractère raisonnablement praticable, ce qui inclut une estimation des coûts par rapport aux risques. Nous nous sommes débrouillés pour lui substituer le principe – que nous considérons équivalent- selon lequel les mesures de santé et de sécurité devraient être basées sur une évaluation des risques »²⁷⁸

Dès lors, portée par quelques inspecteurs du travail, une opposition demeure à l'égard de l'évaluation des risques à laquelle il est reproché de légitimer le risque acceptable, ou plus confusément, la détermination par l'employeur du risque acceptable. Citons la prise de position de l'Association L 611-10 suite à des instructions relatives au contrôle des établissements classés SEVESO :

« Au fond ce n'était pas la peine de se casser la tête, le contrôle des établissements classés ce n'est vraiment pas compliqué : on pousse la chansonnette de l'évaluation des risques, on fait deux ou trois entrechats en CHSCT et le tour est joué.(...) Encore et encore il faut donc rappeler les limites de l'évaluation des risques (...) il revient à l'employeur qui crée le risque de déterminer s'il est de nature à justifier la mise en œuvre de mesures de prévention.(...) L'évaluation des risques devient ainsi un instrument d'autorégulation qui permet à l'employeur de décider quelle est la marge de risque acceptable. C'est donc en mettant en avant cette logique, le caractère "raisonnablement praticable" des mesures de prévention, que le ministère du travail entend prévenir les risques professionnels dans les entreprises où les salariés sont exposés aux risques les plus graves. Il y a fort à parier que la direction d'AZF avait fait sienne cette approche de l'évaluation des risques bien avant que cela ne soit à la mode, on voit bien où cela l'a menée.(...) »²⁷⁹.

Mais ces inspecteurs hostiles à l'évaluation des risques n'ont pas le monopole de l'aversion pour le «risque acceptable ». Ainsi, tout en attribuant une importance majeure à la nouvelle obligation d'évaluer les risques, les inspecteurs du travail de la région PACA mettent en garde les employeurs dont l'évaluation des risques conclurait à la présence de «risques acceptables ». Et la lettre à paragraphe type qu'ils ont rédigée en 2003 – avec l'aval de leur directeur régional- précise à l'employeur que :

« Vous avez qualifié certains risques "d'acceptables". Je vous rappelle que les principes généraux de prévention exigent une réduction de tous les risques au niveau le plus bas possible, compte tenu de l'état de la technique. Aussi je vous demande d'intégrer dans votre plan d'action de prévention celles destinées à réduire aussi les risques dits "acceptables" ».

²⁷⁷ DRTEFP (1997) Forum régional travail et santé - cinquantenaire de la médecine du travail-17/12/1996, DRTEFP Ile de France, juin 1997, p.6. Souligné par moi.

²⁷⁸ Remington M., directeur du HSE, cité dans Boix P. et Vogel L. (1999) *L'évaluation des risques au travail*. BTS, Bruxelles. Les auteurs cite *Safety Health and Environmental Hazards at the workplace* Dalton, AJP, 1998 Londres, Cassel p.46.

²⁷⁹ Déclaration de l'association L 611-10 du 2/04/2002 « Instructions ministérielles sur les entreprises à risques : l'autruche et le parapluie ».

1.4.1.2 Les définitions données à l'évaluation des risques valident une hiérarchisation des risques

Avec pour préoccupation l'aide à la prise de décision, et après un tâtonnement, la totalité des préventeurs définissent aujourd'hui l'évaluation des risques comme la combinaison des phases d'identification des risques et de leur estimation, autrement dit, de leur mesurage ou hiérarchisation. En cela, l'évaluation des risques professionnels porte la marque de fabrique « santé publique » et « environnement », même si elle s'en écarte comme le note A. Ciccollela:

« L'évaluation des risques issue de la directive du 12 juin 1989 diffère celle qui découle du règlement 793/93 [portant sur la protection de l'environnement]. Il s'agit plus d'un inventaire des risques (soit une évaluation qualitative et sous certains aspects, semi-quantitative des risques) que d'une estimation quantitative des risques pour la santé des travailleurs travaillant dans ces ambiances de travail »²⁸⁰.

Les institutions de prévention des risques professionnels :

Pour l'ANACT « l'identification des risques et leur description du point de vue des trois approches constituent un travail préliminaire à l'évaluation des risques. (...) L'évaluation sera un exercice qui donnera un poids, un rang, à chaque risque afin que puissent se définir ensuite des priorités »²⁸¹.

Pour l'INRS : « l'évaluation des risques s'impose à tous les établissements conformément à l'article L230-2 du code du travail et comprend : l'identification des risques propres à l'entreprise, la hiérarchisation des risques et le classement selon leur niveau d'importance »²⁸².

Les syndicalistes européens

Les syndicalistes de la CES adhèrent à cette approche et en montrent les écueils :

« Le concept d'évaluation des risques est susceptible d'interprétations diamétralement opposées. Dans l'optique de la rationalité économique, il s'agit de déterminer le niveau de risques *acceptables* à partir de calculs statistiques que l'on compare à un niveau de risques que l'individu, le groupe ou la société toute entière serait disposé à assumer. Dans l'optique de la prévention, l'évaluation des risques est conçue comme l'instrument d'une transformation permanente, comme une méthode permettant de hiérarchiser les priorités, mais pas comme une technique de légitimation d'un niveau déterminé de risques »²⁸³.

²⁸⁰ Ciccollela A. « Evaluation des risques chimiques pour l'homme et l'environnement - l'approche européenne » in *L'évaluation des risques professionnels*, Meyer F. (dir.), Presse universitaire de Strasbourg, 1995, p.189-199.

²⁸¹ Berthet M. et Gautier A-M., (dir.), (2000), « *Agir sur l'exposition aux risques professionnels* », Editions liaisons et ANACT, 2000, p48-49.

²⁸² Travail et Sécurité 09/01 p.20. Idem en juillet 2002 : « l'évaluation des risques transcrits dans le document pourra comporter : 1. Le minimum obligatoire, une identification des risques ; c'est l'inventaire exigé par le texte. Il s'agit de repérer les dangers, d'analyser et de se prononcer sur l'exposition des salariés à ces dangers ; 2. Le classement des risques : une notation des risques identifiés dans l'étape précédente est réalisée. Elle consiste à leur donner une valeur selon des critères propres à l'entreprise (probabilité d'occurrence, gravité, fréquence, nombre de personnes concernées, etc.) Les risques sont ensuite classés. Le classement permet de débattre des priorités et de planifier les actions de prévention. » Brochure ED 887 « questions réponses sur le document unique d'évaluation des risques » p.8 ; idem en octobre 2002 : « L'évaluation des risques c'est une démarche consistant à identifier et classer les risques dans l'entreprise en vue de mettre en place des actions de prévention pertinentes », in *Travail et Sécurité* 10/02, p.31

²⁸³ Vogel L., (1997), « Quelques défis pour l'évolution de la médecine du travail en France » in *Archives des maladies professionnelles* vol 58 décembre 1997, Masson éd., p.135.

A la charnière des pouvoirs publics et des acteurs privés, la normalisation

Bien que les autorités européennes, et la France en particulier, aient refusé, jusqu'à ce jour, que l'évaluation des risques donne lieu à une normalisation, la norme EN1050- janvier 1997, relative aux principes pour l'appréciation du risque machines, définit l'évaluation des risques en lui attribuant pour rôle de rendre des jugements sur la sécurité des machines.

Le projet de « lignes directrices sur l'évaluation des risques », en discussion depuis 2003 au sein de l'AFNOR valide les définitions données par les Guides ISO/CEI 51 et 73 et retient la définition suivante de l'évaluation du risque : « Processus de comparaison du risque estimé avec des critères de risque donnés pour déterminer l'importance du risque ».

La prudence des autorités publiques

La Commission européenne définit, officieusement, l'évaluation des risques, comme « le fait de mesurer les risques créés pour la santé et la sécurité des travailleurs par l'existence des conditions de réalisation du danger sur les lieux de travail »²⁸⁴. En même temps elle donne une seconde définition, moins quantitative et plus compréhensive : « L'évaluation des risques est l'étude systématique de tous les aspects du travail susceptibles de causer des dommages corporels, des moyens d'élimination des dangers et, à défaut, des mesures de prévention ou de protection prises ou à prendre pour maîtriser ces risques ». C'est à cette définition que se référeront les préventeurs qui ne souhaitent pas valoriser la dimension « hiérarchisante » de l'évaluation²⁸⁵.

Le ministère du travail s'est longuement gardé de donner une définition de l'évaluation des risques.

Au cours de l'année 2002, il adopte deux définitions différentes, quoique non contradictoires, qui résultent, comme nous le verrons dans nos développements ultérieurs, de modes de construction différents.

Dans la circulaire, exclusivement consacrée à l'évaluation des risques, qu'il adresse à ses agents, le 18 avril 2002, il définit les deux étapes de l'évaluation : l'identification des dangers et l'analyse des risques, et il adopte, conformément à l'attente des inspecteurs, une définition non probabiliste, qui n'évoque ni estimation, ni hiérarchisation du risque :

« Ainsi l'évaluation des risques se définit comme le fait d'appréhender les risques créés pour la santé et la sécurité des travailleurs, dans tous les aspects liés au travail. Par conséquent, elle ne se réduit pas à un relevé brut de données, mais constitue un véritable travail d'analyse des modalités d'exposition des salariés à des dangers ou à des facteurs de risques ».

Le ministère du travail met ainsi l'accent sur l'analyse du travail et la prise en compte du travail réel donnant ainsi la priorité à la mise à jour des risques tant il est vrai que « pour nombre d'entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles, certains risques ne sont ni "acceptables" ni "inacceptables", a fortiori encore moins "plus ou moins acceptables". Ils n'existent tout simplement pas. » (Favaro M. 2001b, p.40).

Mais cette position est un compromis, avec ses agents, de la part du ministère, qui écrivait dans le Bilan des conditions de travail de l'année 2001 :

« Il apparaît également important d'évaluer les différents risques selon les mêmes méthodes afin d'éviter les distorsions et de permettre une hiérarchisation des risques »(p.102), et plus loin : « Ces risques, inhérents à toute activité humaine, ne peuvent être totalement supprimés. Ils nécessitent d'être (...) identifiés, (...) maîtrisés (...).

²⁸⁴ Mémento pour l'évaluation des risques professionnels, Communautés européennes, 1997, p.11. Souligné par moi.

²⁸⁵ Voir notamment Maurice Sédes représentant le syndicat FO lors du FITS 1994 – Actes du Forum International Travail Santé 3-4 octobre 1994 p.86

Ceci s'inscrit dans une problématique complexe qui conduit à relativiser un danger par la connaissance des expositions, afin d'évaluer le risque et à hiérarchiser les risques (...) » (p.123).

Et, en toute logique, dans le document élaboré fin 2002 avec la CNAMTS, l'INRS, l'ANACT, et l'OPPBTP, intitulé « Evaluer pour prévenir, comprendre pour agir », le ministère du travail souscrit à la définition traditionnelle de l'évaluation, qui prévoit l'identification et l'estimation des risques, «Evaluer, c'est comprendre et estimer les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, dans tous les aspects liés au travail »(p.16).

Pour autant, ce document renoue avec la prudence du ministère, quand il fait l'économie du débat sur la définition du risque - une probabilité, un fait brut ou une construction sociale - et que, dès lors, il ne donne pas d'indication sur la forme que revêt l'estimation du risque.

Ainsi, parce qu'elle est tournée vers l'action préventive, l'évaluation des risques professionnels, qui est portée par les acteurs institutionnels, se définit comme une démarche associant connaissance et jugement. Les inspecteurs du travail y sont réticents.

Encadré n° II-2 : De l'analyse à l'évaluation des risques

Si le terme d'évaluation est récent dans la réglementation, celui d'analyse remonte à la fin des années 1970. L'analyse des risques est alors prescrite pour les opérations importantes de construction et celles de sous-traitance chez un donneur d'ordre ⁽¹⁾ et constitue un préalable à l'établissement d'un plan de sécurité. Elle constitue aussi une mission du CHS ⁽²⁾ et ses résultats apparaissent dans le rapport annuel sur les risques professionnels présenté par l'employeur et suivi d'un programme annuel de prévention.

En dehors de la réglementation, la notion d'analyse a priori des risques a été, sans la nommer, défendue, entre autres, par JM. Cavé. Citons la deuxième « règle d'or » énoncée dans l'article, « La sécurité de l'homme au travail : nécessité sociale, impératif économique », paru dans Patronat français d'avril 1966, article non signé mais sans nul doute écrit par Cavé:

« Pour lutter efficacement contre les accidents, toute entreprise doit connaître parfaitement la nature de son risque et par conséquent s'attacher à une analyse rigoureuse de tous les accidents significatifs, ou mieux à imaginer les risques contenus en puissance dans le processus de travail. C'est la véritable prévention » (souligné par nous ; dans sa communication à l'académie des sciences, le 9 mai 1966, la partie soulignée disparaît).

Dans leur étude « Bilan des méthodes d'analyse a priori des risques »⁽³⁾, M. Monteau et M. Favaro distinguent en 1990 deux types d'analyses de risques : une première, consistant à identifier les écarts par rapports à la norme ou les modes de fonctionnement de systèmes préjudiciables à l'intégrité de leurs composants – dans la logique de l'approche ergonomique - orientée vers la suppression du risque et à laquelle s'apparente l'analyse des risques prévue dans le code du travail ; une seconde orientée vers la définition du niveau de risque acceptable et la maîtrise des risques – mise en œuvre dans les installations à hauts risques – et dans la continuité de laquelle figure la conception dominante de l'évaluation des risques.

Dans le champ de la prévention des risques professionnels, les définitions dominantes de l'évaluation des risques ⁽⁴⁾ limitent celle-ci soit à la phase de jugement de valeur qui suit l'identification ou l'analyse des risques, ou bien intègrent les deux phases d'analyse et de jugement. Le Ministère du Travail, afin d'assurer une cohésion entre les différents courants d'inspecteurs, gommara dans la circulaire du 18 avril 2002, la dimension de jugement de valeur ou de hiérarchisation, assimilant de fait, évaluation des risques et analyse des risques d'inspiration ergonomique. En revanche, la brochure commune à l'ensemble des institutions de prévention et au ministère du travail produite quelques mois plus tard, intègre à l'évaluation des risques une « estimation des risques » assimilable à l'expression d'un jugement sur le risque.

(1) Décrets du 19 août 1977 et du 29 novembre 1977

(2) Décret du 20 mars 1979.

(3) Monteau M. et Favaro M., Cahiers de notes documentaires, n°138 et n°139, 1^{er} et 2^{ème} trimestre 1990, INRS.

(4) « Agir sur l'exposition aux risques professionnelles », ANACT, juin 2000. Norme EN 1050-1997 « Sécurité des machines principes pour l'appréciation du risque ».

1.4.1.3 Les réticences des inspecteurs à accepter une hiérarchisation des risques par les employeurs

Les inspecteurs du travail sont réticents à une hiérarchisation, dont ils redoutent la légitimation du risque, pointée par la Confédération européenne des syndicats, et qui est explicite chez les Britanniques dans leur norme BS 8800-1996 :

« L'évaluation du risque c'est le processus global de l'estimation du risque et de la décision de savoir si ce risque est tolérable ou acceptable ».

Déjà en 1991, le syndicat CGT, très influent chez les inspecteurs et contrôleurs du travail en section, s'opposait à l'évaluation des risques pour ce motif :

« Nous sommes foncièrement opposés à cette notion d'évaluation des risques et à toutes ses variétés. Il ne suffit pas de dire : une évaluation qualitative est admissible, alors qu'une évaluation quantitativiste est à refuser. Quand on a accepté la notion d'évaluation du risque on a déjà capitulé sur l'essentiel (...) il faut analyser les risques, avec leurs causes multiples et complexes, comme dans la méthode de l'arbre des causes, mais sans vouloir les classer dans une échelle des gravités, avec au terme des seuils des priorités et des compromis/capitulations. Tous les risques doivent être combattus... »²⁸⁶.

Notre enquête auprès des inspecteurs, et la lecture des brochures éditées par les directions régionales du travail d'Ile de France et de PACA²⁸⁷ font apparaître la relation ambivalente des inspecteurs à l'égard de l'inclusion de la dimension « hiérarchisation des risques » dans l'évaluation.

D'un côté, ils y adhèrent car la hiérarchisation des risques accompagne l'action ; elle y invite. Elle est implicite dans l'obligation qu'ont les employeurs, depuis 1979, d'établir un « programme annuel de prévention »²⁸⁸. De plus, elle est susceptible de nourrir un débat dans l'entreprise, en CHSCT, et de situer les représentants du personnel comme acteurs enfin autonomes. Et puis, hiérarchiser les risques, pour définir les priorités de l'action, leur paraît un gage d'efficacité qui renvoie à leur propre pratique implicite et à celles des entreprises.

D'un autre côté ils la redoutent pour plusieurs raisons.

Les deux premières renvoient à la crainte de l'inaction ou de l'absence de valeur ajoutée de l'évaluation des risques.

Ainsi, la mesure du risque, ou sa hiérarchisation, distrairait les acteurs de l'activité de compréhension du risque, de l'analyse du travail réel qui constitue selon eux l'apport de l'évaluation des risques à la prévention traditionnelle. Par ailleurs, les inspecteurs craignent que le classement d'une situation, en bas de la hiérarchie des risques, entraîne la négation du risque donné et d'une action de prévention le concernant, alors qu'ils savent, par expérience, que l'accident ou la maladie surviennent rarement là où les matrices d'évaluation des risques avaient identifié les risques les plus importants, et que l'action préventive concrète concerne autant les « petits risques », que les « gros », les premiers concourant d'ailleurs souvent à la

²⁸⁶ Lettre en date du 30 mai 1991 de la CGT-secteur politique revendicative- à Monsieur le président du groupe de travail « normalisation » de la commission n°3 du Conseil supérieur de prévention des risques professionnels. Lors du 3^{ème} Forum International travail-santé des 8-9septembre 1992 Liepchitz N., responsable du secteur conditions de travail déclarait : « Nous constatons que cette notion d'évaluation des risques se traduit par une graduation des risques. Lorsqu'on parle de risque raisonnable, on en vient à l'idée de risque admissible, puis à celle de risque résiduel. On peut donc redouter la fixation d'un certain niveau de risque, au-delà duquel il n'y aurait plus à se préoccuper des conséquences du travail sur la santé. C'est pourquoi nous préférons à la notion d'évaluation celle de l'analyse, qui recouvre un champ beaucoup plus large » Actes du FITS 92, p.55

²⁸⁷ L'évaluation des risques : quel enjeu et quelle pratique pour l'inspection du travail », Horizon, février 2003, d'une part « Evaluer les risques et programmer les actions de prévention- mode d'emploi », 1998, DRTEFP PACA et alii, d'autre part « Pour une politique de service », DRTEFP PACA, avril 2003, document ronéoté.

²⁸⁸ Depuis 1982, L 236-4.

réalisation des seconds, et qu'ils peuvent avoir une dimension symbolique décisive pour les acteurs de la prévention.

Les deux suivantes renvoient au jeu des acteurs concernés par la hiérarchisation.

Opérée par l'entreprise, la hiérarchisation met en prise des acteurs, dans un rapport de force inégal. L'employeur dispose sur le salarié d'une autorité fondée sur le lien de subordination, et sur l'expertise technique dont ses ingénieurs l'ont doté. Les inspecteurs ont l'expérience des CHSCT dans lesquels la représentation du personnel est atone. Dès lors, ils sont sceptiques sur un « débat démocratique » autour du risque. D'autant que, le débat, quand il a lieu, est parfois stérile, ce qui amène les inspecteurs à inviter les parties, représentant du personnel et l'employeur, à reporter le plus tard possible la rupture du consensus, qui serait censé se réaliser dans une phase d'identification « objective » des risques, et susceptible de se rompre lors de la phase d'estimation, autrement dite de jugement ou de hiérarchisation, qui anticipe les divergences sur les décisions de prévention.²⁸⁹

Enfin, opérée par l'inspecteur du travail, sa propre hiérarchisation des risques, sur laquelle il fondera ses exigences, peut entrer en contradiction avec celle de l'entreprise, menant à un conflit entre le jugement de l'inspecteur et celui des acteurs de l'entreprise.

Au sein du ministère du travail des régions telles que l'Ile de France et PACA se rejoignent pour assimiler évaluation des risques et analyse des risques, et refuser l'approche probabiliste et hiérarchisante des risques.

Pour la DRTEFP PACA : « (L'évaluation) n'a pas pour objectif de porter un jugement de valeur mais de comprendre les risques pour mieux les prévenir »²⁹⁰.

Pour la DRTEFP Ile de France : « L'intérêt premier de l'évaluation des risques pour faire avancer la prévention est de faire émerger des situations à risques pas nécessairement faciles à appréhender (...). L'évaluation des risques ne peut pas aboutir à ce que l'employeur laisse subsister dans son entreprise des risques dits acceptables dès lors qu'ils ont été identifiés ».

1.4.2 EVALUER LES RISQUES, UN NOUVEAU SOUFFLE POUR QUELLE APPROCHE GLOBALE ?

La notion d'évaluation des risques conforte les tenants d'une approche globale de la prévention, qu'elle concerne les différentes dimensions de l'homme au travail à travers la démarche ergonomique (I), qu'elle rapproche l'idéal de prévention de la rationalité industrielle (II) ou qu'elle conforte l'idée de dialogue social (III).

1.4.2.1 L'évaluation fondée sur l'analyse des postes de travail et l'ergonomie des systèmes

L'approche ergonomique contemporaine, centrée sur l'analyse de l'activité de l'homme dans ses différentes dimensions, et qui prend en compte les interactions entre risques et l'imbrication de la santé physique et mentale, trouve dans l'évaluation des risques un nouveau vecteur, qui s'appuie néanmoins sur des expériences antérieures.

²⁸⁹ Nous retrouvons ici « l'impossible distinction nécessaire » entre évaluation et gestion cf. Moatti JP. et Lochard J. « L'évaluation formalisée et la gestion des risques technologiques : entre connaissance et légitimation » in *La société vulnérable* op.cit. p.61.

²⁹⁰ Brochure citée, DRTEFP PACA et alii ,1998.

Ainsi en 1990, MM. Monteau et Favaro, poursuivant leur inventaire²⁹¹ des méthodes existantes d'évaluation ou d'analyses de risques, ont distingué les évaluations fondées sur l'analyse des postes de travail de celles fondées sur l'analyse des systèmes.

Ces approches qui sont apparues successivement cohabitent encore. Selon les auteurs, cela traduit une complémentarité qui « permet de penser que l'application opportune de chaque méthode dépend autant du niveau de sécurité déjà atteint par l'entreprise que de la complexité de l'objet d'analyse (poste, atelier, entreprise) ».

L'analyse des postes de travail

Pour l'analyse des postes de travail, les auteurs distinguent un premier couple de méthodes, fondées sur la dichotomie facteurs techniques/facteurs humains, pour lesquelles le risque résultera de l'écart entre le travail réel et le travail formel, défini par la réglementation, les normes, l'état de l'art, ou le mode opératoire prescrit par l'organisateur.

La première dans l'ordre d'apparition chronologique est celle de l'analyse des postes, opérée dans une perspective de rationalisation taylorienne du travail. Elle est étroitement imbriquée à l'objectif productif et se traduit par un renforcement de la prescription censée assurer efficacité et sécurité.

La seconde consiste dans l'analyse des risques en termes de « conditions dangereuses et d'actions dangereuses ». Elle se traduit par l'attention portée sur le « facteur humain » et les « comportements de prise de risque » de la part des salariés.

Les inspecteurs du travail sont sensibles aux facteurs techniques – qui structurent la réglementation – et aux facteurs humains – sur lesquels les employeurs attirent leur attention lors de leurs visites d'atelier et enquêtes sur les accidents du travail. Mais leur éthique protectrice des salariés, et la recherche d'infractions imputables à l'employeur les amènent à se défier d'une mise en avant du facteur humain. Et, s'ils valorisent l'approche technique, leur mission généraliste les amène – en particulier lorsqu'ils en prennent le temps à l'occasion des enquêtes sur les accidents du travail – à pondérer cette approche par une prise en compte des facteurs organisationnels.

Le second type de méthode d'analyse des risques aux postes de travail, identifié par Monteau et Favaro, fait appel à l'approche ergonomique du système homme/machine qui intègre les dimensions techniques, humaines et organisationnelles.²⁹² Les auteurs notent que les méthodes relevant de cette approche « ont un point commun important : leur mise en œuvre est toujours l'affaire d'un groupe, qu'il s'agisse d'une "commission de sécurité", d'un "cercle de progrès", d'une "équipe naturelle de travail" ou du CHSCT. Le diagnostic des risques est dorénavant le fruit d'une réflexion commune, qui intéresse autant l'opérateur que l'expert ». Précisons que le contexte social conflictuel de leur apparition n'est pas étranger au caractère « participatif » de ces méthodes, dont l'extension se heurtera à la crise économique du milieu des années 1970.

Ces différentes méthodes ont un autre point commun, relevé par Monteau et Favaro, c'est l'usage de check-list destiné à favoriser l'identification des points de défaillances.

C'est dans cette approche que les préventeurs se reconnaissent le mieux aujourd'hui²⁹³, y compris les inspecteurs du travail, même si l'utilisation de check-list est parfois jugée réductrice des facteurs de risques et de la réalité. Ainsi, la circulaire de la DRT du 18 avril

²⁹¹ Cité plus haut à propos des approches probabilistes § 1.4.1

²⁹² Relèvent de cette approche la démarche promue en 1975 par l'APACT créée par l'UIMM (cf. CNPF n°358 avril 1975), les grilles du LEST (1975), de la RNUR (1977), ...

²⁹³ Dans ce sens Marie Chantal Blandin, directrice d'Eurogip, « l'évaluation des risques dans les autres pays de l'Union européenne ».

2002 sur l'évaluation des risques précise-t-elle que l'évaluation « ne se réduit pas à un relevé brut des données, mais constitue un véritable travail d'analyse des modalités d'exposition des salariés à des dangers ou à des facteurs de risques ».

Le compromis de l'évaluation des risques à propos des postes de travail

Pour les inspecteurs les plus impliqués dans la promotion de l'évaluation des risques, l'approche par le poste de travail valorise et permet la prise en compte de l'activité du salarié. Elle constitue un vecteur simple et concret de la valorisation des notions de « travail réel », du « retour d'expérience », et de l'approche subjective des conditions de travail.

Dans un compromis avec les contraintes économiques des entreprises, le décret du 5 novembre 2001 n'a pas prévu que l'évaluation des risques soit restituée par poste de travail, mais par « unité de travail ». Le ministère dans sa circulaire du 18 avril 2002 appelle à une compréhension "au sens large" de "l'unité de travail" et précise que son champ peut s'étendre d'un poste de travail, à plusieurs types de postes occupés par des travailleurs, ou, reprenant une idée forte de l'ANACT, à des situations de travail présentant les mêmes caractéristiques. Mais il souligne que les « regroupements ne doivent pas occulter les particularités de certaines expositions individuelles ».

Les directions régionales du travail, pionnières en matière d'évaluation des risques, valorisent l'évaluation "au poste de travail". L'édition 2003 de la brochure éditée par la DRTEFP PACA, qui prend en compte la référence du décret du 5 novembre 2001 à "l'unité de travail" précisera que l'évaluation doit s'effectuer « par activité, unité ou poste de travail ».

Les préventeurs institutionnels, dans leur brochure commune déjà citée, transforment le compromis du décret, en un nouvel enjeu social, en faisant de la définition et de l'identification des unités de travail la « clé de voûte pour mener à bien l'analyse des risques » et d'ajouter qu'elle « nécessite une concertation entre le chef d'entreprise, les travailleurs et leurs représentants. L'activité réelle du travailleur ou d'un collectif de travail sert d'ancrage pour opérer ce découpage » (p.17).

La valorisation du travail réel

L'évaluation des risques est l'occasion de diffuser et de valoriser à grande échelle la notion de travail réel.

L'ANACT, pour laquelle le travail réel n'est pas une nouveauté, s'y emploie dans son ouvrage, « Agir sur l'exposition aux risques professionnels ».

Pour le ministère du travail, la question du travail réel est davantage novatrice, et il la promeut aussi :

« La pertinence de l'évaluation des risques repose en grande partie sur la prise en compte des situations concrètes de travail – dit "travail réel" – qui se différencie des procédures prescrites par l'entreprise » (C 18/04/2002, p.15).

Et la brochure commune aux institutions de prévention, déjà citée, fait figurer la prise en compte du travail réel, parmi les « cinq clés pour réussir » l'évaluation des risques.

L'inspection du travail valorisera inégalement cette notion du travail réel. En effet de sa reconnaissance découle la place à accorder au prescrit, lequel structure son activité que nous étudions dans notre seconde partie. Ainsi le guide élaboré en région PACA consacre 20% de son texte à valoriser le travail réel, tandis que celui édité en Ile de France y consacre deux lignes.

L'ergonomie des systèmes

« L'approche centrée sur le poste de travail va vite apparaître comme nécessaire mais non suffisante » notent Monteau et Favaro. Les méthodes fondées sur « l'ergonomie des systèmes »²⁹⁴ qui apparaissent entre le milieu des années 1970 et 1980 sont justifiées selon les auteurs pour plusieurs raisons : les risques qui se manifestent au poste peuvent avoir des origines extérieures à ce dernier, les risques du poste de travail sont connus localement de plus en plus souvent, l'organisation traditionnelle – un homme, une machine- tend à disparaître et enfin la sécurité est le résultat d'un mode de fonctionnement global de l'entreprise.

Cette approche systémique appliquée à l'entreprise nourrit la réflexion sur le « management » de la prévention que la directive cadre européenne de 1989 invite à mettre en œuvre. Dès lors, comme le note le mémento de la Commission européenne sur l'évaluation des risques, la « frontière entre l'évaluation et la gestion des risques est souvent très floue dans la pratique ». Ce qui n'est pas sans déranger l'inspection du travail.

1.4.2.2 L'évaluation des risques partie prenante de la gestion et de la performance économique

La « gestion » des risques est un outil qui se rattache à la rationalité industrielle et à la performance des entreprises. Examinons l'articulation entre l'évaluation des risques et successivement la performance puis la gestion.

Contribuer à la performance économique

L'évaluation des risques est une nouvelle occasion de légitimer la prévention par la rationalité économique. C'est aussi réhabiliter la productivité et le rendement des entreprises. La CNAM et l'INRS, de par leur posture, multiplient les prises de position dans ce sens :

« Mesurer les risques, définir des priorités d'action et mettre en œuvre des solutions permet de prévenir les accidents et, au-delà améliore le rendement et les performances de l'entreprise » :²⁹⁵

Le Ministère du travail, attaché à la performance des entreprises pour les emplois qu'elles créent, et l'Inspection du travail soucieuse de convaincre les chefs d'entreprises, s'expriment de même.

Citons le document établi en 1998 par l'inspection du travail de la région PACA, et celui édité en décembre 2001 par la DRTEFP du Nord Pas de Calais :

« Les progrès ainsi obtenus en matière de sécurité contribueront à améliorer le fonctionnement, la qualité et la productivité de l'entreprise ».

Citons aussi la plaquette, « Evaluation et prévention des risques », éditée par la DRTEFP de Picardie en mai 2002 :

« Les enjeux de la prévention : - financier : la santé et la sécurité dans l'entreprise, c'est la santé et la sécurité de l'entreprise. Améliorer le fonctionnement global de l'entreprise, valoriser son savoir-faire et s'inscrire dans une démarche de qualité et d'efficacité. Connaître et maîtriser les risques permet la réduction des coûts, et une

²⁹⁴ « Depuis longtemps (Faverge 1965) l'entreprise n'est plus considérée comme une mosaïque de postes de travail isolés. L'entreprise est désormais assimilée à un système composé d'éléments susceptibles de connaître des perturbations de leur fonctionnement, d'en transmettre les effets aux autres éléments (...) Cette conception que résume l'expression "ergonomie des systèmes" se traduit par des analyses plus globales des situations de travail (...) » Favaro M. (2001b) « L'acceptabilité des risques au travail », in *Préventique – Sécurité*, n°60 novembre-décembre 2001, p.118.

²⁹⁵ Guide INRS ED 840 1999 sur l'évaluation des risques

meilleure compétitivité. – Stratégique :maîtriser les modes de fonctionnement, analyser les conditions de réalisation du travail, tenir compte de la nature de l'activité de l'entreprise et de la capacité des salariés, permettent de résoudre les dysfonctionnements organisationnels, et de prendre des mesures adaptées en matière de santé et de sécurité, et constituent une condition de développement. Améliorer les conditions de travail, en mobilisant les salariés et en les faisant participer aux évolutions de l'entreprise, favorise le dialogue social. Mettre en place un programme d'actions de prévention dans l'entreprise, en prenant en compte les aspects organisationnels, techniques et humains, c'est concourir à une démarche de modernisation des rapports sociaux internes à l'entreprise (solutions et choix partagés non imposés) ».

Et c'est dans un bel unanimisme que l'ensemble des institutions de prévention cogérées par les partenaires sociaux, CNAMTS, INRS, ANACT, OPPBTP, et le ministère du travail expriment à la fin de l'année 2002 dans leur brochure commune, les cinq raisons d'évaluer les risques :

- Protéger la santé et la sécurité des travailleurs
- Répondre aux obligations de la prévention
- Favoriser le dialogue social
- Créer un emploi de qualité
- Contribuer à la performance de l'entreprise.

L'absence dans la brochure sur l'évaluation des risques éditée par la DRTEFP d'Ile de France en 2003, (Horizon n°50), de toute corrélation positive entre évaluation – prévention et performance économique est néanmoins révélatrice des réticences de l'inspection du travail à se mouler dans le compromis civique- marchand.

L'évaluation des risques valorise l'approche gestionnaire et les interrogations la concernant

Aucun des acteurs de la prévention ne présente l'évaluation des risques comme une fin en soi. Elle constitue une étape d'un processus qui mène à l'action et se reproduit suivant une logique d'amélioration continue. Elle nécessite des moyens et des choix quant à sa mise en œuvre.. Dans leur très grande majorité, les différentes brochures sur l'évaluation des risques, réalisées par les préventeurs, reproduisent, sous forme de schéma, la roue, ou la spirale des démarches de progrès. Dès lors, sans que cela soit assumé par tous, elle relève bien d'une logique industrielle et gestionnaire.

Or, nous avons vu plus haut l'hostilité des syndicats de salariés et des inspecteurs du travail à la notion de gestion des risques.

Dans le champ de la sécurité sanitaire et environnementale²⁹⁶, un débat existe depuis le début des années 1980 sur la dissociation de l'évaluation des risques et de leur gestion²⁹⁷. Ce débat se nourrit de l'existence d'un jeu complexe d'acteurs impliqués dans la production de connaissance et les décisions, ainsi que des défaillances de la sécurité sanitaire, ou environnementale²⁹⁸.

²⁹⁶ Nous faisons relever de ce champ les industries à risque majeur ou risques technologiques, dont l'industrie nucléaire est l'image emblématique.

²⁹⁷ Moatti JP. et Lochar J. évoquent « l'impossible distinction nécessaire » entre évaluation et gestion des risques ; « L'évaluation formalisée et la gestion des risques technologiques : entre connaissance et légitimation » in *La société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*, textes réunis et présentés par Fabiani JL. et Theys J. Editions des Presses de l'E.N.S, 1987,p.61

²⁹⁸ Voir notamment l'activité depuis 1994 du Séminaire du programme risques collectifs et situations de crise et notamment les Actes de la 17^{ème} séance 27 avril 2000- Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, CNRS

L'implication de la DRT dans les réflexions en cours actuellement lui permet d'alimenter un questionnement similaire dans le champ des risques professionnels²⁹⁹.

Dans ce champ, le débat sur l'articulation entre la production de connaissances et les prises de décisions est récent et concerne pour l'essentiel la sphère située hors de l'entreprise. Il a donné lieu à de nombreuses interventions des ministres du travail en CSPRP, mettant en cause l'INRS, et le mécanisme d'élaboration des tableaux des maladies professionnelles et valorisant l'INSERM et l'InVS. Ce débat se nourrit du précédent, de la catastrophe de l'amiante et de la contestation de quelques chercheurs³⁰⁰. Il amène l'IGAS à considérer, dans son rapport annuel 2003, que « séparer l'évaluation du risque, de sa gestion apparaît comme une priorité ».

Dans l'entreprise, le consensus existant, pour attribuer aux employeurs l'autorité en matière de gestion et la responsabilité de l'évaluation des risques, limite le débat. Pour autant la DRTEFP d'Ile de France s'inquiète d'une évaluation des risques opérée sous l'autorité du décideur qu'est le chef d'entreprise : « L'évaluation des risques par l'employeur ne peut pas être neutre. Ce dernier a une logique en rapport avec les coûts et les bénéfices »(Horizon n°50 p.2).

Le débat sur la dissociation, au sein de l'entreprise, entre la production de connaissances et la prise de décisions se pose principalement à travers deux questions qui ne sont pas nouvelles, mais auxquelles l'évaluation des risques a donné un regain d'actualité. Sans nous y étendre, citons-les.

La première est celle de l'indépendance des experts – principalement les médecins du travail et leurs collaborateurs dans les services de santé au travail - dont l'employeur sollicite le concours quand il ne leur délègue pas l'évaluation des risques³⁰¹.

La seconde est celle du contrôle et de la participation à la prévention d'un côté des travailleurs et de leurs représentants, de l'autre de l'inspection du travail.

Les syndicats de salariés sont partagés sur la cogestion, et sur le fait de s'inscrire en positif dans les procédures de consultation de leurs représentants par l'employeur. Si certains, comme la CFDT, envisagent sans état d'âme de formuler un avis sur l'évaluation des risques, d'autres, comme la CGT, sont plus circonspects :

« Le document unique, résultant de l'évaluation des risques n'a aucun caractère contractuel. On l'a vu, il relève dans son élaboration de la responsabilité de l'employeur. De ce fait, il apparaît clairement que les représentants des salariés dans les instances représentatives concernées sont non seulement en droit, mais aussi en devoir de refuser toute co-signature de ce document unique, si la fantaisie prenait un employeur de le demander. Cette mise en garde n'a pas un caractère formel. Dans l'hypothèse d'une co-signature, et qu'un risque aurait été omis ou négligé, et que des conséquences dramatiques en découlent, un Tribunal pourrait rendre les représentants du personnel responsables, au même titre que l'employeur, et les pénaliser de façon conjointe et solidaire. L'évaluation des risques n'est pas la co-gestion des risques dont l'employeur est, et demeure, le seul responsable du fait de ses décisions » ; et de poursuivre « non cogestion ne veut pas dire neutralité » et de préconiser ; « ni signature ni quitus mais signalement des risques omis, négligés ou minorés » (Liepchitz N. 2002).

²⁹⁹ Bilan des conditions de travail (2001), p ; 97, la DRT fait part de ses questionnements issus de sa participation à la réflexion menée par le Comité national de la sécurité sanitaire pilotée par Setbon M.

³⁰⁰ Cicollela A., Pezerat H.

³⁰¹ Les associations d'inspecteurs du travail s'engageront dans le débat en rejoignant le collectif « Pour une autre médecine du travail ». Créé en 1998 il regroupe des syndicats ou associations professionnelles de préventeurs, des associations de victimes et syndicats confédéraux : l'ANDEVA, l'Association L611-10, Associations SMT, Association Villermé, FNATH, Mutuelles de France, SNMEG-CGT, SNPMT, Union solidaire ! Groupe des Dix, IGICT-CGT.

Au sein de l'inspection du travail, une région telle que l'Ile de France pose depuis plusieurs années la question de la place de l'inspection du travail dans l'évaluation :

« L'accompagnement du processus d'élaboration du contenu de l'évaluation des risques, voire sa validation, placent l'agent de contrôle dans une situation ambiguë. Comment peut-on contrôler ce que l'on a validé ou ce que l'on a contribué à élaborer ? » (Horizon, n°50).

De la sorte, elle relance le débat sur la responsabilité des agents dans leur participation à ce qui est la gestion du risque. Nous y revenons plus loin.

1.4.2.3 L'évaluation des risques renforce la problématique du dialogue social et décroïsonne la prévention des risques

Nous avons évoqué plus haut, parmi les justifications d'une approche globale, le décroïsonnement entre la santé au travail et la santé publique ainsi que l'épaulement réciproque de la prévention et du dialogue social.

L'évaluation des risques rapproche la santé au travail de la santé publique

L'évaluation des risques dans les entreprises serait inéquitable et manquerait d'efficacité, si elle dispensait les acteurs situés hors de l'entreprise de toute responsabilité dans l'identification des dangers et facteurs de risques présents sur les lieux de travail (tel que le danger des produits chimiques mis sur le marché), ou interagissant avec les risques professionnels (tel que l'état des routes empruntées par les travailleurs itinérants). De même, l'entrée dans l'évaluation des risques par les pathologies ne peut faire l'économie des observations et soins réalisés par la médecine de ville et hospitalière. Réciproquement, la prévention des grandes maladies telles que le cancer et le recul de la mortalité nécessite la prévention des risques sur les lieux de travail. Ainsi, santé au travail et santé publique sont bel et bien imbriquées.

Et, on peut citer, l'élan que la promotion de l'évaluation des risques par la DRTEFP PACA a donné au développement de projets, associant dans cette région, des institutions de santé publique comme l'observatoire régional de la santé et la faculté de médecine, aux acteurs traditionnels du champ de la prévention des risques professionnels que sont des médecins du travail, des employeurs, et des inspecteurs du travail³⁰².

Pour autant cette convergence sème le doute. Citons celui qu'exprime L. Tribot, DRTEFP d'Ile de France :

« La vision globale de la prévention sur laquelle repose la mise en œuvre de la démarche d'évaluation des risques ne doit pas être confondue avec la dilution de la prévention des risques professionnels dans un ensemble plus vaste, ainsi qu'y incite le concept de "risk management", en plaçant sur le même plan et dans le même ensemble risques professionnels, environnement, sécurité incendie, (...). Une telle dilution ne peut que réduire la prévention des risques professionnels à la portion congrue face à des enjeux d'apparence financière plus lourde et surtout nier la spécificité d'un domaine (...). Bien entendu, cela n'empêche pas les nécessaires cohérences et coordinations en ces domaines. »³⁰³

Nous verrons dans la section suivante que ce qui tombe sous le sens commun de la prévention heurte les positions expertes acquises par des groupes professionnels.

³⁰² Voir Résonance, la lettre des réseaux de veille et de prévention, DRTEFP PACA, n°1 à 6.

³⁰³ « Forum régional travail et santé, cinquantenaire de la médecine du travail, 17/12/1996 », DRTEFP Ile de France, juin 1997, discours d'ouverture.

L'évaluation des risques promoteur du dialogue social

Vecteur de la démarche ergonomique, de la prise en compte d'une logique marchande et gestionnaire, l'évaluation des risques se fait aussi instrument de la promotion du dialogue social.

L'invocation de la prise en compte du travail réel, et donc de l'expérience des salariés pour l'identification des dangers et l'analyse des modalités d'exposition à ceux-ci, ainsi que l'exigence de démocratie, que pose la formulation d'un jugement sur les risques lors de leur estimation, attribuent à l'évaluation des risques la vertu d'encourager le dialogue social dans l'entreprise.

Là encore, c'est dans un unanimisme des acteurs de la prévention, que sont associées l'évaluation des risques et la concertation employeurs/salariés, au point parfois de ne plus savoir si l'objectif poursuivi est celui d'une évaluation des risques pertinente, ou la promotion de la négociation collective.

Les inspecteurs du travail en sont doublement sceptiques. Nous avons évoqué plus haut leur réceptivité limitée à l'égard de la jonction des problématiques du dialogue social et de la prévention. Ajoutons qu'ils sont dubitatifs, et pour certains hostiles, à l'égard du développement de la négociation collective.

1.4.3 L'EVALUATION DES RISQUES DESTABILISE LA PRESCRIPTION

La prévention des risques professionnels se caractérise par une approche prescriptive dont nous avons évoqué les évolutions. Concluons nos observations, quant aux interrogations du sens de la prévention dont l'évaluation des risques est porteuse, par ses effets sur l'approche prescriptive.

Si les entreprises les plus importantes ont développé, de manière volontaire, depuis trois décennies diverses méthodes d'analyse ou d'évaluation a priori des risques, l'évaluation des risques est aujourd'hui une prescription supplémentaire adressée à la totalité des chefs d'entreprises, dont atteste l'obligation de produire un "document unique", en transcrivant les résultats. La sanction pénale prévue, pour légère qu'elle soit, la confirme dans ce statut prescriptif.

Pour autant, cette nouvelle obligation modifie la nature de la prescription (I) et déplace le regard, de la recherche de non-conformités vers la compréhension du travail (II).

1.4.3.1 L'évaluation des risques déplace le prescrit externe vers un prescrit interne et accentue sa procéduralisation

Les dimensions procédurales et endogénéisantes de la prévention, portées par l'évaluation des risques, sont étroitement liées.

Procédurale, l'évaluation l'est par sa nature. Elle n'est qu'un itinéraire à emprunter pour parvenir à une meilleure prévention, dont le contenu devient d'autant plus indéfinissable qu'il s'étend.

Procédurale, l'évaluation l'est aussi par la manière dont la grande majorité des préventeurs s'en sont emparés. Les outils de la conduite de projet lui sont appliqués, et la pression en faveur de sa normalisation en atteste. Elle l'est encore, lorsque les pouvoirs publics, et les

syndicats de salariés, cherchent des garanties sur sa pertinence en valorisant l'association et la consultation des travailleurs.

Cette procéduralisation est, dès lors, susceptible de se traduire par une sur-prescription, comme a pu le susciter le management de la qualité³⁰⁴. Les "quasi-prescriptions", nommées ainsi parce qu'elles sont dépourvues de base légale, adressées par certains inspecteurs du travail aux chefs d'entreprises, sur la mise en place d'une conduite de projet d'évaluation des risques, en attestent.

L'évaluation des risques tend à internaliser les règles de prévention de plusieurs manières.

En premier lieu, l'évaluation des risques est génératrice de règles internes qui s'ajoutent aux règlements publics. En effet, la réglementation assigne aux employeurs l'obligation d'adopter des mesures de prévention, adaptées aux facteurs de risques que l'évaluation des risques aura fait émerger :

« Sans préjudice des autres dispositions du présent code, le chef d'établissement doit (...) évaluer les risques (...); à la suite de cette évaluation et en tant que de besoin, les actions de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production mises en œuvre par l'employeur doivent garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs (...) » L 230-2 IIIa)

En second lieu, et à titre exceptionnel, l'évaluation autorise l'entreprise à substituer les règles internes aux règles publiques. Ainsi, les chefs d'entreprise sont habilités à déroger à des règles publiques, lorsque l'évaluation des risques montre qu'elles sont inadaptées, sous réserve de mettre en œuvre d'autres mesures de prévention. Citons la directive du 27 juin 2001 sur le travail en hauteur :

« Les techniques d'accès et de positionnement au moyen de cordes (en référence aux techniques d'alpinisme utilisées sur les chantiers, NdA) ne peuvent être utilisées que dans des circonstances où, selon l'évaluation du risque, le travail en question peut être exécuté de manière sûre et où l'utilisation d'un autre équipement de travail plus sûr n'est pas justifiée ».

Enfin, à l'égard de certains risques complexes, tels que le risque explosion ou le risque lié à la co-activité sur les chantiers ou dans une entreprise donneuse d'ordre (sous traitance), le législateur attribue tout simplement aux chefs d'entreprise le soin de déterminer les règles de prévention, et de les codifier dans un document interne à l'entreprise, à partir de l'évaluation a priori des risques relatifs à cette activité. Les "programmes annuels de prévention", que les employeurs doivent élaborer chaque année, depuis 1979, dans les entreprises dotées de CHSCT sur la base d'une analyse de risque établie par le CHSCT, relèvent de la même problématique.

Dès lors, plus que d'une déprescription, il vaut mieux parler d'une internalisation de la prescription ou d'une auto réglementation.

³⁰⁴ Doniol-Shaw G., (2003, « Prévention dans les industries à risques, faire valoir le point de vue du travail », in Santé et travail n°42, janvier 2003 , il souligne comment le développement des procédures peut confisquer la prévention au détriment du CHSCT; R. Jean souligne quant à lui, l'écart entre une hyperprescription procédurale et une déréglementation sociale que caractérise le développement de l'intérim et de la sous-traitance. Jean R (2002) « La sécurité au travail écartelée entre hyperprescription procédurale et déréglementation sociale », Actes du XXXVIIème congrès de la SELF, Greact, 2002.

1.4.3.2 L'évaluation entre compréhension et contrôle

L'évaluation des risques accentue la tension entre l'approche prescriptive et l'approche compréhensive.

Hostiles, ou réticents, à reconnaître à l'évaluation des risques sa dimension de jugement, les inspecteurs du travail se sont polarisés sur l'identification des dangers et des risques. Et, sur cette approche limitée, ils ont trouvé à se partager, entre une approche par la compréhension, ou par le contrôle de conformité.

Pour certains, attribuant une portée novatrice à l'évaluation des risques, elle consiste davantage en « l'étude systématique de tous les aspects du travail afin de détecter les risques encourus par le personnel à travers l'identification des dangers et l'analyse des modalités d'exposition des salariés à ces dangers »³⁰⁵. Et ils valorisent la recherche de l'écart entre le travail réel et le travail prescrit, qui appelle, selon eux, une participation des salariés sous la forme de « groupe de travail » et d'une association des représentants du personnel. Aussi, valorisent-ils une approche procédurale de la prévention, qu'illustre le slogan figurant dans la brochure de la DRTEFP PACA :

« La prévention = un groupe de travail + une méthode + un suivi dans le temps ».

Pour d'autres, réservés si ce n'est hostiles à cette nouvelle obligation, l'évaluation consiste essentiellement à identifier les non-conformités au code du travail. Cette approche est revendiquée par la DRTEFP d'Ile de France pour laquelle l'évaluation des risques c'est, avant tout, « vérifier que l'ensemble des prescriptions réglementaires obligatoires sont respectées dans l'établissement »³⁰⁶.

Elle est dans la continuité de l'approche traditionnelle, tant de l'inspection que de la prévention, comme le note MM. Monteau et Favaro, dans leur étude déjà citée sur les différentes méthodes d'analyse a priori des risques :

« Les contrôles et vérifications constituent sans aucun doute les pratiques les plus anciennes de diagnostic a priori des risques. Ces contrôles reposent essentiellement sur l'utilisation de l'arsenal réglementaires, qu'il s'agisse des dispositions législatives (code du travail) des décrets, des arrêtés mais aussi des normes et de l'état de l'art.(...) Ils sont effectués soit par des intervenants extérieurs à l'entreprise (inspection du travail, service prévention des CRAM, organismes agréés) soit par des instances internes (service de sécurité, CHSCT) » (Favaro M. et Monteau M. 1990).

Pour divergentes que soient ces approches, relevons que les deux catégories d'inspecteurs tendent à se retrouver dans l'activité de contrôle de l'évaluation des risques. Les uns contrôlent davantage le processus mis en œuvre, tandis que les autres contrôlent principalement l'existence du "document unique d'évaluation des risques", prévu par l'article R 230-1 du code du travail.

Nous étudierons dans notre chapitre sur la politique publique de prévention le rôle assigné aux inspecteurs dans le champ de la prévention et en matière d'évaluation des risques, et dans notre seconde partie la façon dont ils le tiennent.

³⁰⁵ « Evaluation des risques et programmation des actions de prévention » article collectif de 7 agents des DDTEFP et DRTEFP PACA in Actes de la semaine européenne Santé et Sécurité au travail 13-23/10/1998, DRTEFP PACA, p.34

³⁰⁶ « L'évaluation des risques : quel enjeu et quelle pratique pour l'inspection du travail », Horizon Ile de France n°50, DRTEFP Ile de France, 2003.

La valorisation des salariés et de leurs représentants

Nous avons vu, plus haut, que la dimension prescriptive qui caractérise la prévention tend à instrumentaliser les salariés et leurs représentants, malgré leur revendication croissante du statut d'acteur.

L'évaluation des risques, à travers sa valorisation d'une approche procédurale, d'une internalisation de la prescription et de la compréhension du travail réel, est susceptible de valoriser les salariés et leurs représentants.

Nous réservons aux conclusions des sections suivantes l'examen du choc entre l'évaluation des risques et, d'une part, les expertises identifiées dans le champ de la prévention, et, d'autre part, la fabrique du sens et de l'expertise

2 LES EXPERTISES ET LA CONNAISSANCE MOBILISEES POUR LA PREVENTION

Les ergonomes se plaisent à énumérer, sans jamais parvenir à une fin, les connaissances mobilisées pour étudier l'homme au travail. Il s'en déduit que la prévention des risques professionnels mobilise, elle aussi, un nombre très élevé de connaissances.

Les exigences croissantes de protection de la part de la société interrogent ces connaissances et leurs détenteurs.

Dans le champ de la prévention des risques professionnels, nous considérons que ces détenteurs sont, d'une part, les acteurs institutionnels, à savoir principalement les organismes de recherche, et les institutions de prévention, et, d'autre part, les acteurs de l'entreprise, employeurs et salariés. Les uns et les autres sont en étroite relation par l'intermédiaire des organisations professionnelles, présentes le plus souvent dans les organismes et institutions.

Parmi les acteurs institutionnels, les inspecteurs du travail fondent leur légitimité sur la mission qui leur est confiée par la loi, mais aussi sur leur compétence professionnelle ou leur expertise.

Or, l'expertise des inspecteurs est interpellée aujourd'hui par un double mouvement qui interroge la place relative de leur expertise, et son contenu.

Le premier mouvement est conjoncturel. Il renvoie à la réorganisation de la prévention institutionnelle en cours, depuis le milieu des années 1990, et ponctuée par la refondation sociale et la réforme de la médecine du travail. Cette réorganisation interroge tous les acteurs de la prévention sur leur place et la plus-value qu'ils apportent à la prévention.

Le second est davantage structurel. Il renvoie à une complexité accrue des problématiques tant de l'intervention de l'Etat, que de la santé au travail.

Aussi éprouvons-nous le besoin d'examiner :

- L'expertise de l'inspection du travail (I),
- L'articulation des différentes expertises dans le champ de la prévention (II),
- Les controverses autour de l'expertise (III), et enfin
- Les effets de l'évaluation des risques sur l'expertise des inspecteurs (IV)

2.1 L'EXPERTISE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Les inspecteurs du travail mobilisent une double expertise : substantielle et procédurale. L'une et l'autre les confrontent à des difficultés (I). Mais ces agents appartiennent à un « système d'inspection du travail » qui disposent d'autres ressources expertes vers lesquelles le ministère invite ses inspecteurs à se tourner (II).

2.1.1 L'EXPERTISE SUBSTANTIELLE ET PROCEDURALE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL

Les inspecteurs du travail disposent d'une expertise substantielle et d'une expertise procédurale, toutes deux en difficulté.

2.1.1.1 Une expertise substantielle discutée

Dans leur action en matière de prévention des risques professionnels, les inspecteurs disposent, dès leur constitution en corps de l'Etat à la fin du 19^{ème} siècle, d'une double expertise substantielle renvoyant à des savoir constitués, le droit et les techniques de prévention³⁰⁷, qui souffrent d'une inégale contestation. Aussi les inspecteurs doutent-ils de leur expertise substantielle.

Leur expertise juridique n'est pas directement contestée

La mission des inspecteurs, de «veiller à l'application des dispositions du Code du travail et des lois et règlements non codifiés relatif au régime du travail,...», les amène, dans leur activité de contrôle, à faire rentrer la réalité dans des formes juridiques. Ainsi, une petite casserole d'étain en fusion sur un réchaud à gaz dans un atelier devient un générateur «d'émissions sous forme de gaz, vapeurs, aérosols de particules solides ou liquides, de substances insalubres, gênantes ou dangereuses pour la santé des travailleurs qui doivent être supprimées lorsque les techniques de production le permettent » (R 232-5-7 du code du travail).

Et, lorsqu'ils se tournent vers eux, les différents acteurs de la prévention attendent de l'inspection qu'elle dise «si c'est légal ou pas, Monsieur l'Inspecteur ?».

L'exégèse des textes par l'inspection du travail est très peu contestée. L'est davantage la traduction par l'inspecteur des situations concrètes, en situations inventoriées par le code du travail, revêtant dès lors le statut d'être juridique.

Prenons l'exemple du confort thermique. L'inspecteur constatera que l'atelier d'un garage de réparation rapide est grand ouvert aux intempéries et qu'il y fait froid. Il se pose la question de l'outil juridique qui lui permet d'imposer le chauffage de l'atelier. Il dispose dans le code du travail de l'article R 232-6 qui prévoit que « Les locaux fermés affectés au travail doivent être chauffés pendant la saison froide(...) ». L'employeur ne contestera pas cette obligation mais considérera, contre l'avis de l'inspecteur, que le local litigieux n'est pas un local fermé et que, dès lors, son atelier ne constitue pas l'être juridique assujéti par l'article R 232-6 du code du travail à l'obligation de chauffage. L'inspecteur devra alors faire une recherche dans la jurisprudence, ou le plus souvent dans les circulaires ministérielles, pour établir qui, de lui ou du garagiste, est dans le droit.

³⁰⁷ Viet V. (1994) ; aussi L'inspection du travail et la protection de l'intégrité physique des travailleurs : une institution à la croisée des chemins, in Préventique et Sécurité n°62 mars avril 2002 ; voir aussi M.J. Decoust, L'évolution du rôle de l'inspection du travail, Droit Social, 1946, page 120.

Tel autre employeur, ne contestant pas l'obligation de « réduire le bruit au niveau le plus bas raisonnablement possible compte tenu de l'état de la technique »³⁰⁸, affirmera qu'il n'existe pas d'autre procédé que celui qu'il a mis en œuvre dans son atelier. Dès lors, l'inspecteur devra faire appel à ses compétences techniques pour contester le point de vue de son interlocuteur.

Ainsi, bien souvent³⁰⁹, la compétence technique est imbriquée à l'expertise juridique.

Prenons l'exemple de ce chef de service d'hygiène industrielle d'un grand groupe automobile français, qui conteste l'application de la réglementation sur les produits cancérogènes dans un atelier, au motif que les gaz d'échappement des voitures ne seraient pas cancérogènes, parce qu'ils sont dilués dans l'air de l'atelier. Il explique que le mélange gazeux respiré dans l'atelier ne peut être caractérisé de cancérogène, puisque le monoxyde de carbone principal constituant des gaz d'échappement, n'y est qu'en très faible quantité, inférieure à la concentration requise pour faire du mélange un produit cancérogène. Après un moment de doute, l'inspecteur contestera cette argumentation qui reviendrait à dénier toute toxicité à des produits dangereux sous le prétexte qu'ils seraient susceptibles d'être dilués. Il maintiendra sa caractérisation du gaz d'échappement en produit cancérogène et, après ce « bras de fer », l'entreprise appliquera la réglementation idoine dans l'atelier. (courrier de l'entreprise en annexe V.3)

Leur expertise technique est limitée et discutée

Dodier observant les résistances opposées aux inspecteurs du travail, lors de leur invocation du droit dans les ateliers, les a qualifiés de « petits experts » à l'égard des arguments techniques qui leur étaient opposés³¹⁰.

La formation et l'expérience³¹¹ ont donné aux inspecteurs du travail une expertise technique. Elle leur permet de convaincre l'employeur des conséquences matérielles et humaines d'un non-respect de la réglementation³¹², ou de justifier la mise en place de la protection prévue par le code du travail. Prenons l'exemple de l'employeur évoquant la surchauffe de sa machine, pour s'opposer à la pose d'un carter enveloppant les parties dont il faut interdire l'accès au personnel. Il se verra proposé par l'inspecteur, qui l'a observé chez un autre industriel, ou en a lu un descriptif dans la revue Travail et Sécurité de l'INRS, la pose d'un barrage immatériel, ou d'un tapis sensible interrompant la marche de la machine quand le salarié s'approche de la partie dangereuse.

Dans l'exercice de cette compétence l'inspecteur rentre en compétition avec les techniciens de l'entreprise, et avec les experts spécialisés dans les techniques de sécurité que sont les ingénieurs des CRAM et les agents des organismes de vérification. La compétence de ces spécialistes relativise l'expertise technique des inspecteurs qui sera souvent prise en défaut.

³⁰⁸ R 232-8

³⁰⁹ Ce n'est pas le cas lorsque l'inspecteur intervient, par exemple, sur les droits du CHSCT ou sur l'exercice de la surveillance médicale du personnel.

³¹⁰ Dodier N. (1989) « Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité » in *Justesse et justice dans le travail*, Boltanski L. et Thévenot L. (Eds) Cahiers du CEE n°33, Paris, PUF, 1989, p.288.

³¹¹ Nous y reviendrons dans la fin de ce chapitre

³¹² Par exemple, la connaissance des mécanismes de l'explosion permettra à l'inspecteur d'argumenter en faveur de l'installation de l'éclairage « antidéflagrant » prévue par les textes dans un local où sont utilisés des produits très inflammables.

Le sentiment de manque de compétence de la part des inspecteurs du travail

Les inspecteurs du travail en viennent à douter de leur expertise.

Ils doutent de leurs connaissances juridiques, lorsqu'ils évoquent le maquis réglementaire et jurisprudentiel. Plus des deux tiers d'entre eux trouvent la réglementation en hygiène et sécurité très compliquée, et à peine moins trouvent que les textes sont trop nombreux³¹³.

Mais ils doutent plus encore de leur compétence technique, lorsque, dans l'atelier, leur proposition d'aménagement est balayée par un argument technique sans appel du technicien, ou lorsqu'un accident du travail révèle un risque qu'ils n'avaient pas perçu lors d'une visite sur les lieux, quelques jours auparavant. Prenons l'exemple tragique d'un inspecteur qui visite les ateliers d'une fabrique de dragée, et qui n'identifie que le risque lié au bruit. Quelques jours plus tard, l'atelier explose, à cause d'une défaillance du système d'extraction des vapeurs de sucre, et un salarié décède dans l'accident, plongeant l'agent de contrôle dans le désarroi, voire la culpabilité.

Les inspecteurs renvoient depuis longtemps vers la médecine du travail les problèmes de santé au travail. En effet, les deux tiers d'entre eux se sentent mal à l'aise, ou plutôt mal à l'aise, dans l'action de prévention des maladies professionnelles, alors qu'ils ne sont que onze pour cent à éprouver ce sentiment pour la prévention des accidents³¹⁴. Cette posture est de moins en moins tenable avec la croissance des maladies professionnelles et l'importance accrue décernée à cette question. Mais, n'ayant jamais revendiqué une expertise dans ce domaine, les inspecteurs sont plus dans le besoin de connaissance que dans le doute.

La question de l'analyse du travail constitue un point aveugle encore plus important de l'expertise des inspecteurs et ce n'est que depuis peu, non sans lien avec la montée de la problématique de l'évaluation des risques, qu'ils ressentent le besoin d'une formation et d'une collaboration avec les experts dans ce domaine que sont les ergonomes.

Une inspection du travail spécialisée ?

« L'inspection du travail à la française »³¹⁵ est généraliste. Elle est compétente pour l'ensemble des questions de santé et de sécurité mais aussi pour la réglementation des relations de travail, des conditions d'emploi, etc.

Pendant des années, l'inspection du travail a connu une réflexion sur le bien fondé de son caractère généraliste³¹⁶. Cette réflexion était alimentée par les limites de son expertise, juridique et surtout technique, ainsi que par l'existence du corps des agents de prévention des CRAM. Citons le rapport annuel de 1970 de l'IGAS, dans lequel celle-ci après s'être interrogée sur la dualité CRAM et Inspection du travail, et l'abandon par cette dernière du champ de la santé sécurité, en venait à la conclusion du maintien de sa mission généraliste.

« La prévention des risques professionnels ne saurait être réduite à des aspects purement techniques qui lui permettraient d'être traitée seulement par des ingénieurs et techniciens. On peut imaginer une usine parfaitement installée matériellement et dotée d'un outillage moderne convenablement protégé ou des accidents surviennent cependant en raison du manque d'information ou de qualification de l'opérateur, d'une durée excessive du travail ou du mode de rémunération. Ces problèmes de formation professionnelle, d'horaires, de salaires (qui) ne peuvent être de la compétence et dans les attributions d'un ingénieur de prévention (...) » p.197.

³¹³ Réponses à notre questionnaire questions 62 et 63 – cf. résultat complet en annexes.

³¹⁴ Idem question 78.

³¹⁵ Expression employée par le BIT. Rapport de la mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France- BIT, Genève, 1981, p.5. Ce rapport revient longuement sur la question inspection spécialiste/inspection généraliste.

³¹⁶ Cf. rapport de l'IGAS, (1970) p.183 et 197 ; rapport Jouvin (1973) ; Dhee G., in *Actes - Les cahiers d'action juridique* n°31-32, 1981, p.38 ; Hidalgo A. in, *Droit Social* novembre 1992 p.854 ; Ricochon M. et alii, *Droit Social* novembre 1992, p.855.

Cette réflexion se nourrissait aussi de la comparaison avec les autres systèmes d'inspection, en vigueur dans les pays du nord de l'Europe et dans lesquels l'inspection du travail est spécialisée dans la santé et sécurité.

Ces réflexions n'ont jamais « tараудé » les inspecteurs qui, s'ils souffrent parfois de leur manque d'expertise, gagnent de leur mission généraliste, un élargissement de la palette de négociation avec le chef d'entreprise, et des circonstances supplémentaires leur permettant de prendre connaissance des risques professionnels.

Les interrogations sur une spécialisation de l'inspection se sont quasiment éteintes³¹⁷. Une première raison est interne au champ de la prévention. En effet, l'approche globale de la prévention des risques, renforcée depuis l'édiction des principes généraux de prévention et la mise à jour des facteurs psychosociaux de risques, milite en faveur d'une mission élargie de l'inspection. Une seconde est relative à la place stratégique du ministère du travail. En effet, la spécialisation de l'inspection du travail, qui se scinderait en une branche santé/sécurité et une branche « généraliste » ou bien, compte tenu de l'existence des CRAM, qui se traduirait par un abandon à leur profit des questions de santé et de sécurité, affaiblirait l'inspection et le ministère, dans le contexte actuel de déhiérarchisation des normes et des acteurs, au profit des conventions collectives, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales.

2.1.1.2 Les difficultés de l'expertise procédurale des inspecteurs

L'expertise procédurale des inspecteurs repose sur leurs capacités à développer la coordination autour de la prévention. Elle constitue une réponse aux difficultés, ou aux carences, d'expertise des inspecteurs hors du champ du droit, en même temps qu'une nécessité pour assurer l'efficacité et la cohérence d'une prévention des risques, dont les acteurs sont multiples.

Cette coordination revêt différentes facettes qui ne sont pas nouvelles. En 1976, C. Chetcuti, directeur départemental du travail, avant d'être IGAS, distinguait brièvement différents types d'inspecteurs : le juriste, le technicien et le sociologue des organisations « qui sait habilement user de la connaissance qu'il a des forces en présence localement »³¹⁸.

La première facette de la coordination renvoie au recours de l'inspection aux autres experts, la seconde aux régulations internes aux entreprises.

Une expertise dans le recours aux experts

Depuis longtemps l'inspection du travail est consciente des limites de son expertise, en particulier sur le plan de la technique.

« Le développement industriel pose toutefois chaque jour de nouveaux problèmes dont la complexité est parfois telle qu'ils ne peuvent être résolus que par des spécialistes », écrivait MJ. Decoust en 1946.

Dès le début du 20^{ème} siècle, l'inspection a développé des collaborations avec les techniciens des associations patronales de prévention ((Viet V.1995), puis avec des organismes agréés

³¹⁷ Notons cependant que le syndicat FO de l'inspection du travail a pris position en 2000 pour que le contrôle technique des établissements industriels classés pour la protection de l'environnement soit effectué intégralement par les DRIRE, et que dans son rapport annuel 2003 l'IGAS préconise « la création de sections spécialisées de l'inspection du travail, à côté des sections géographiques, afin d'améliorer la mobilisation et la technicité des interventions sur le thème de la prévention des risques professionnels » p.339. Notons aussi la proposition de loi n°914 du 13 juin 2003 émanant de 80 députés de la majorité tendant à spécialiser l'inspection sur les questions de santé – sécurité et sur l'emploi – formation, en lui retirant sa compétence dans le champ « travail » (relations professionnelles, contrat de travail, durée du travail).

³¹⁸ Réflexions sur l'inspection du travail, Droit Social 02/1976, p.34-35 ; du même auteur : L'inspection du travail et la prévention des risques professionnels, Droit Social 03/1977 p.60-61

institués par la loi. Après guerre, les ingénieurs et contrôleurs des CRAM se substituent aux premiers, tandis que se développent les relations avec les seconds.

Citons Lafarge, en 1949 au sujet de la prévention du risque électrique :

« Mais on s'aperçut rapidement qu'un règlement aussi précis était d'application difficile pour les Inspecteurs du travail auxquels on ne peut demander d'être des techniciens omniscients. Aussi le décret du 13 juillet 1939 (...) donna l'occasion d'introduire quelques innovations intéressantes. Le nouvel article 37 bis oblige les chefs d'établissements à faire procéder lors de leur mise en service, puis périodiquement (...) à une vérification de leurs installations électriques par des techniciens. De plus à tout moment, l'Inspecteur du travail peut prescrire une vérification par les soins d'un organisme agréé, choisi par le chef d'établissement sur une liste dressée par arrêté interministériel » (Lafarge P.1949).

Le code du travail donne des instruments aux inspecteurs, ainsi que du reste aux employeurs, pour palier à leurs limites techniques : il s'agit du recours aux organismes de vérification, aux services des CRAM, à la médecine du travail, etc.

Toutes les instructions données aux inspecteurs mettent en avant la nécessité pour l'inspection du travail de faire appel aux compétences des autres préventeurs et d'œuvrer à « la constitution de réseaux d'expertise et de conseil utilisables par les services de contrôle »³¹⁹. Certains inspecteurs opposent même cette capacité de mobilisation des expertises externes à l'illusion de l'acquisition d'une « pseudo compétence technique » de la part de l'inspection.

En revanche, les écrits sont rarissimes sur les modalités concrètes de mise en œuvre par les inspecteurs de cette expertise³²⁰. Aussi, et nous y reviendrons dans notre seconde partie, les inspecteurs apparaissent, à l'égard de la détention d'une connaissance sur la mobilisation des expertises, comme des petits experts.

Une expertise dans les régulations internes à l'entreprise

La coordination des acteurs de la prévention s'opère aussi dans l'entreprise³²¹. Le CHS en constitue l'institution originelle et le lieu de prédilection. Depuis leur création, les inspecteurs ont reçu pour instruction de les « animer »³²². Animation conçue d'abord comme une instrumentation des CHS au profit de l'action préventive de l'inspection - le CHS « relais »³²³ - puis comme une « mise en capacité » des CHS à une action autonome. Citons l'IGAS qui, dès son rapport annuel 1970, invitait l'inspection et plus encore les CRAM à

« ne pas faire le travail des comités mais à savoir le leur faire faire. Malgré l'apparence, ce rôle extérieur reste délicat. Le but de la coopération est de rechercher et d'utiliser les moyens parvenant à faire prendre au niveau de l'entreprise et par elle seule les initiatives qui excèdent la seule application de la réglementation », (p.189).

Le développement dans les entreprises d'un «management de la sécurité», en référence au «management de la qualité», dont il n'a cependant jamais eu l'ampleur compte tenu

³¹⁹ Note d'orientation sur l'Inspection du travail du Ministre du travail, 15 mars 1993, p.11 ; voir aussi l'intervention française au « Colloque sur le rôle de l'inspection du travail dans l'amélioration de la sécurité sur le lieu de travail- Luxembourg 21-23 septembre 1982 », Commission des Communautés européennes.

³²⁰ Nous ne connaissons que la note technique de 05/11/1990, relative à la mise en demeure adressée par l'inspecteur à l'employeur de faire vérifier ses installations de ventilation, qui invite les agents à une concertation avec l'organisme agréé choisi par l'employeur pour procéder au contrôle.

³²¹ Les inspecteurs conçoivent leur mission comme centrée sur l'entreprise, aussi la coordination des acteurs hors de l'entreprise, quand ils en admettent la nécessité, ne leur paraît pas de leur responsabilité mais davantage de celle de la direction départementale ou régionale.

³²² Vayssières, (1956) ; Chetcuti C. (1977) « L'inspection du travail et la prévention des AT, *Droit social*, mars 1977, p.62

A l'occasion de la définition des compétences respectives des agents des CRAM et des inspecteurs du travail le ministre du travail a campé les rôles à l'égard des CHS : aux agents de la CRAM les réponses techniques, aux IT l'animation.

³²³ Voir nos développements aux § 1.3.3 et 2.3.2.

notamment de l'absence de normalisation internationale³²⁴, et l'orientation de l'action de l'inspection du travail dans les pays anglo-saxons vers un contrôle de celui-ci, ouvre le champ d'une nouvelle expertise procédurale pour l'inspection du travail (Lurvey R.2000)³²⁵, épousant ainsi le mouvement de procéduralisation des techniques de sécurité. Observons que les DRIRE et les services vétérinaires, qui délivrent des autorisations de fonctionnement à certains établissements et procèdent à leur contrôle, ont déjà une pratique poussée en matière de contrôle des procédures. Celles-ci se sont accrues, pour les établissements classés pour la protection de l'environnement, avec l'obligation de mise en œuvre, depuis l'arrêté de mai 2000, d'un «système de management de la sécurité» et, pour les établissements soumis aux contrôles vétérinaires, avec la mise en œuvre de nouvelles procédures impulsées par la directive européenne 93/43 relative à l'hygiène des denrées alimentaires.

Les difficultés de l'expertise procédurale

La mise en œuvre par les inspecteurs de leur expertise procédurale les confronte à plusieurs difficultés. Citons les, avant de les étudier dans notre seconde partie. En premier lieu, il s'agit de la priorité accordée par les agents, lors de leur approche traditionnelle de l'entreprise, à leur sens de l'observation pour diagnostiquer les risques, relativisant ainsi le recours aux autres experts, dans une économie de leur temps et dans une préservation du monopole de jugement de leur part. En second lieu, il s'agit de l'absence de doctrine et de capitalisation des savoir-faire dans le domaine de l'animation des CHSCT. Enfin, la coordination des expertises externes au ministère interpelle le ministère et ses agents, sur leurs savoir-faire et sur leurs postures à l'égard des différentes institutions de prévention.

2.1.2 L'EXPERTISE DU MINISTERE DU TRAVAIL AU PROFIT DE L'INSPECTION

Nous avons évoqué plus haut les ressources expertes auxquelles pouvaient faire appel les inspecteurs du travail hors du ministère.

En interne au ministère du travail, une assistance auprès des inspecteurs s'est concrétisée avec le recrutement d'experts techniques et médicaux (I), et, la mise en place de services études (II).

Relevons, pour y revenir dans notre seconde partie, que cette expertise interne a d'autant plus d'importance qu'elle constitue, pour certains inspecteurs, une alternative aux collaborations de l'inspection du travail avec les autres experts, auxquels il est reproché leur manque d'indépendance statutaire à l'égard des employeurs.

³²⁴ Cf. chapitre I.1

³²⁵ Voir aussi la norme EN 45004 de mars 1995 « Critères généraux pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection ». Cette norme est destinée aux organismes privés.

Observons que l'INRS investit elle aussi le champ du management de la prévention, cf. la revue Travail et Sécurité février 2003 et les « Bonnes pratiques du management de la sécurité » figurant sur le site Internet de l'INRS depuis octobre 2002 et reprenant les « Valeurs essentielles et bonnes pratiques de prévention » adoptées le 25/09/02 par la CAT/MP (Edition INRS, ED 902, février 2003).

2.1.2.1 Une expertise technique en évolution

Le ministère du travail a doté ses services déconcentrés d'une expertise technique en la personne de médecins inspecteurs puis d'ingénieur de prévention affectés dans les directions régionales du travail, avec le statut de contractuel³²⁶. Le ministère affiche une volonté d'accroître leur nombre.³²⁷

Envisagée dès 1937, l'inspection médicale du travail est instituée par la loi du 31 octobre 1941 et confortée par celle du 16 janvier 1947. Elle est chargée à la fois d'une mission d'appui et de contrôle de la médecine du travail et d'expertise auprès des agents du ministère du travail. Les médecins inspecteurs régionaux du travail et de la main d'œuvre (MIRTMO) sont d'anciens médecins du travail. Ils sont au nombre théorique de 41, dont dix postes vacants en permanence à l'échelle du pays (IGAS, 2003).

Attendus depuis 1937³²⁸, les ingénieurs de prévention ne sont apparus qu'en 1982. Ils sont au nombre de 17 en France. Ils oscillent entre l'exercice d'une expertise technique – apportant des réponses techniques aux problèmes que leur posent les inspecteurs – et une expertise procédurale se concrétisant dans le pilotage de projets relatifs à la prévention des risques professionnels dans leur région. Cette dernière posture, en cours d'émergence, est cohérente avec le développement du travail par projet au sein de l'inspection du travail, et de la politique de mise en réseau des expertises existantes.

Pour anticiper sur les conflits d'expertises qui animent la prévention, évoquons ici ceux qui concernent les experts régionaux.

Ainsi, les ingénieurs s'exposent parfois, dans leur implication dans la conduite de projets internes ou externes, aux critiques de certains inspecteurs, qui se considèrent ainsi menacés dans leur indépendance et posture régaliennne.

Certains médecins inspecteurs, car leur groupe est loin d'être homogène³²⁹, ont manifesté une hostilité à la création du département de santé au travail de l'InVS (IGAS, 2003, p.252) et sont toujours réticents à une implication de la médecine de ville dans l'évaluation des risques sur les lieux de travail³³⁰.

Dans son rapport annuel 2003, l'IGAS associe à la crise de la médecine du travail celle des médecins inspecteurs, nous y revenons dans nos chapitres suivants.

³²⁶ L'administration centrale, la DRT, est dotée pour son usage propre d'experts techniques qui sont aussi à la disposition des services déconcentrés. Leur nombre excessivement restreint rend compte de la façon dont le ministère s'adosse à l'expertise technique, détenue en fait par le monde patronal.

³²⁷ Allocution de Aubry M. devant les DRTEFP en septembre 2000. La Ministre, considérant la forte technicité requise de l'inspection, annonce son renforcement avec la création de postes d'ingénieurs de prévention et médecins inspecteurs.

³²⁸ La loi du 17/07/1937 prévoyait l'appui de médecins inspecteurs et d'ingénieurs. Decoust MJ. (1946), en évoque le besoin. La note IGT 82/1 du 30/06/1982 définit le mode de recrutement, les fonctions et l'activité des ingénieurs de prévention

³²⁹ Le débat parmi eux sur l'aptitude médicale en atteste, dont rend compte le document : « L'aptitude médicale en question, réflexions d'un groupe de travail de l'Inspection médicale du travail et de la main-d'œuvre », DRTEFP d'Ile de France, décembre 2002, 71 pages.

³³⁰ C'est le cas en particulier en région PACA où les MIRTMO se tiennent à l'écart d'un « système d'information concret » impliquant médecin libéraux, médecins mutualistes et médecins du travail. Le rapport annuel l'IGAS, (2003) de l'IGAS cite un exemple inverse, qualifié d'exceptionnel, dans le Nord-Pas-de-Calais, p.133.

2.1.2.2 Des services études trop peu sollicités

Le ministère du travail dispose de statisticiens, d'économistes ou de sociologue au niveau central, la DARES, et dans chaque région, les SEPES³³¹. L'inspection du travail peut faire appel à leurs compétences.

Bornons-nous à noter que le volume des études que ces services ont pu consacrer à des questions relatives au champ de la prévention des risques est infime comparé à leur activité déployée dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle³³².

Cette situation résulte autant des priorités du ministère, que d'une absence de demandes de l'inspection du travail, révélant un déficit stratégique de sa part, susceptible de se combler avec le développement d'une activité fondée sur la logique de projet basé sur des diagnostics, que le ministère essaye de promouvoir depuis une dizaine d'années. Citons les vœux exprimés par l'IGAS dans son rapport 2001 sur les DRTEFP :

«En ce qui concerne l'inspection du travail, le rôle des DRTEFP est déterminant pour en structurer et en évaluer l'action. Leur réinvestissement dans ce domaine appelle une poursuite de l'effort engagé dans le cadre des programmes d'action concertée, le développement homogène de la fonction d'appui assurée par les médecins, les ingénieurs et le SEPES, la mise au point volontariste d'une démarche structurée à l'échelon de la section d'inspection (diagnostics, objectifs, plan d'action), une action de communication et de concertation en direction des partenaires sociaux régionaux » (IGAS, 2001a)³³³.

Le ministère finance des études et organise des grandes enquêtes depuis 1978. Citons les principales : les enquêtes conditions de travail (1978-1984-1991-1998) et SUMER (1987-1994-2002).

Le 19 mars 1996 le ministère du travail organisait un colloque sur le thème de «10 ans de recherche médicale sur la santé au travail », au financement de laquelle il avait contribué.³³⁴ Le professeur Furon y évoquait le caractère récent de la recherche publique en matière de santé au travail et en date les débuts à 1977-78 :

« Je voudrais faire un petit rappel historique, nous pouvons dire que le premier programme était la DGRST qui avait été mise en place vers 1977/1978. La médecine du travail à l'époque en matière de recherche était complètement snobée par les sciences dites "pure santé" (...) Cet esprit perdure encore, j'en suis tout à fait navré. »³³⁵.

Et le Directeur des relations de travail exprimait l'importance de la recherche appliquée pour «disposer de données suffisamment solides pour permettre l'élaboration de propositions, de modifications ou d'adaptations de la réglementation en matière d'hygiène et sécurité au travail, mission essentielle de la DRT »³³⁶.

³³¹ La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques créée en 1993, prend la suite du service SES. Les SEPES sont les Services études – prospective – évaluation - statistiques, ils ont succédé en 1996 aux services études dénommés ERET : Echelons régionaux de l'emploi et des travaux d'études.

³³² Travail et Emploi de juillet 1980 n°5 publie l'inventaire des études effectuées depuis 1976 par 13 ERET : On y dénombre 115 études dont... 5 sur les conditions de travail (2 sur les CACT, 1 sur le FACT, 2 divers) La création, annoncée pour 2003, d'un département 'Organisation et santé au travail' au sein de la DARES devrait permettre un développement des études dans le champ santé/sécurité.

³³³ Rapport IGAS 2001-089 de septembre 2001 sur les DRTEFP, p.3 du résumé.

³³⁴ Santé au travail, 10 ans de recherche médicale- colloque du 19 mars 1996, Ministère du travail et des affaires sociales, 1996.

³³⁵ Allocution de clôture du Professeur Furon, président de la commission spécialisée du CSPRP sur la médecine du travail, in brochure précitée.

³³⁶ Marimbert J., in brochure précitée. Nous n'évoquerons pas les réseaux d'expertise mobilisés par les institutions européennes (Fondation de Dublin, Agence pour la santé et la sécurité de Bilbao, CCSPRP de Luxembourg), ni le réseau français, constitué des institutions publiques l'InVS-INERIS-INSERM et des institutions paritaires ou tripartites telles que l'INRS, l'ANACT, à la constitution et la mobilisation duquel le ministère du travail entend œuvrer.

Mais les études que le ministère du travail souhaiterait voir menées, se heurte, selon l'IGAS dans son rapport annuel 2003, aux sous développement de la recherche sur les risques professionnels en France.³³⁷

2.2 LES DIFFERENTES CONNAISSANCES MOBILISEES DANS LE CHAMP DE LA PREVENTION

Les experts présents dans le champ de la prévention des risques professionnels défendent leur pré carré (I), mais sont interpellés par une rhétorique de la pluridisciplinarité et du travail en réseau (II).

2.2.1 L'IDENTIFICATION DES EXPERTISES :

L'identification des connaissances requises pour la prévention et de leurs détenteurs fait l'objet d'un jeu d'acteurs.

Ainsi, l'enjeu de reconnaissance d'une expertise apparaît lié à celui de la reconnaissance de l'institution qui la porte, dans une sorte d'entreprise de justification. Un exemple est fourni par l'ANACT dans son ouvrage « Agir sur l'exposition aux risques professionnels », juin 2000 :

« Cette approche de la réalité du travail que nous nommons ici approche des conditions d'exposition aux risques, doit trouver sa place à côté des approches médicales et techniques déjà en place dans les entreprises (...) Notre ambition vise ainsi à renforcer un maillon généralement faible de la prévention et donner par là même une plus grande légitimité à l'action des professionnels qui ont ouvert cette voie »³³⁸.

Un consensus existe parmi les partenaires sociaux pour inventorier trois types de connaissances: technique, organisationnel, médicale³³⁹. Et les acteurs identifient à ces connaissances des institutions, à la gestion desquelles ils participent de près ou de loin.

Pour la technique, ils identifient les CRAM, l'INRS, et les organismes de contrôle³⁴⁰. Pour l'organisation du travail, il s'agit de l'ANACT et de ses agences régionales, et des consultants. Pour le médical, il s'agit des médecins du travail et instituts de médecine du travail.

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a consacré cette approche, à l'occasion de la transformation des services de médecine du travail en service de santé au travail :

« Afin d'assurer la mise en œuvre des compétences médicales, techniques et organisationnelles nécessaires à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail, les services de santé au travail font appel, en liaison avec les entreprises concernées, soit aux compétences des CRAM, de l'OPPBTP ou des associations régionales de l'ANACT ou à des organismes dont les compétences dans ces domaines sont reconnues par les CRAM ou par ces associations régionales. »³⁴¹

³³⁷ p.345 du rapport cité qui appelle de ses vœux le développement « d'un outil public de recherche et d'évaluation du risque professionnel ».

³³⁸ p.10, souligné par nous ; notons que L'ANACT verra sa "légitimité" reconnue par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 qui étend sa compétence à la prévention des risques professionnels et l'habilite à agréer les partenaires des services de santé au travail.

³³⁹ Point de vue de la CFDT exprimée dans « Les positions des partenaires sociaux », ANACT, mars 2000 ; Déclaration CGC, CFDT, CFTC et CGT : « points de convergence pour une véritable politique de prévention des risques professionnels » 15/02/2000.

³⁴⁰ Notons que la communauté qui existe entre les chefs d'entreprises et les responsables des organismes de contrôle (APAVE : Association des Propriétaires des Appareils.... ; AIF : Association des Industriels de France, etc.), existe aussi entre les syndicats ouvriers et les agents de ces organismes ; Ainsi la majorité des représentants des confédérations de travailleurs dans la commission spécialisée sur les équipements de travail du CSPRP exercent professionnellement dans des organismes de contrôle, dont pour l'un des représentants CGT, l'inspection du travail. Sur les liens entre l'AIF et l'UIMM entre deux guerres, voir Viet V. (1995)

³⁴¹ Nouvel article L 241-2 du code du travail, introduit par la loi du 17/01/2002.

Exprimons, sans nous attarder sur ce qui n'est pas l'objet de notre thèse, la crainte que cette «allocation» cloisonnée des expertises à des institutions, qui ont de plus fait la preuve jusqu'à présent de leur incapacité à coopérer sur le terrain, ne soit un obstacle pour une approche globale de la prévention et une coopération entre acteurs.

Dans l'énumération des expertises par les partenaires sociaux et par la loi, deux sont relativisées: celles des acteurs internes de l'entreprise et celles des structures publiques.

Il est significatif, d'une approche institutionnelle de la prévention et des difficultés de reconnaissance du «savoir profane», que l'expertise détenue par les salariés et les employeurs, par les institutions représentatives du personnel et par les organisations professionnelles, soit occultée³⁴² ou invoquée qu'en second lieu.

Le peu de reconnaissance accordée à l'expertise des organismes publics est révélatrice de la «privatisation» de la prévention des risques professionnels. Ainsi, les partenaires sociaux font peu de référence à la détention d'une connaissance détenue par les organismes publics de recherche, telles que l'INSERM et le CNRS, et par les institutions telles que l'INERIS, l'InVS et par les différentes administrations, leurs services études et l'inspection du travail.

2.2.2 L'appel à la pluridisciplinarité et au travail en réseau d'expertise

La collaboration entre les différentes expertises en rapport avec la prévention des risques professionnels, sous les termes de «pluridisciplinarité», de «travail en réseau», «synergies», etc., est un thème récurrent et consensuel qui n'est pas exempt de controverses que nous évoquons plus loin.

Ce thème résulte, nous semble-t-il, de trois facteurs. Le premier est relatif aux mises en causes des organismes gérés par le patronat, le second est lié à l'injonction européenne, exprimée en 1989 de mise en place de service de prévention, et le troisième renvoie à l'affichage par le ministère du travail d'une volonté de développer une «veille sanitaire», à l'égard des risques professionnels.

Les organismes gérés par le patronat, l'INRS, les CRAM et la médecine du travail, sont régulièrement contestés pour leur manque d'indépendance à l'égard des employeurs ou d'efficacité³⁴³.

Aussi, si le principe d'une gestion patronale –statutaire pour la médecine du travail et de fait pour les CRAM et l'INRS compte tenu des jeux du paritarisme – n'a jamais été sérieusement menacé³⁴⁴, la défense de ces institutions a nécessité qu'elles s'ouvrent aux collaborations avec les organismes contrôlés par l'Etat tel que l'InVS, l'INSERM, le CNRS, etc.³⁴⁵.

³⁴² C'est le cas, notamment, des neuf principes généraux de prévention édictés par la directive européenne du 12 juin 1989 et du chapitre préliminaire du titre 3 du code du travail, «Principes généraux de prévention», parmi lesquels ne figure pas la «participation» des travailleurs.

³⁴³ Rapport «Travail-santé-prévention élaboré par la mission Buhl-Lambert pour le ministère des affaires sociales» portant sur «une évaluation de la relation santé-travail et une analyse de l'état actuel de l'organisation de la prévention», octobre 1982 ; (IGAS, 1999a).

³⁴⁴ A l'égard de la médecine du travail les syndicats ouvriers ne revendiquent qu'une gestion paritaire.

³⁴⁵ Le ministère du travail promeut ces collaborations – cf. plus loin – et le patronat y consent : cf. la «Déclaration d'ouverture de la délégation des employeurs – 22 mars 2000» à l'occasion de la négociation de l'accord santé au travail

La directive européenne du 12 juin 1989 pose l'exigence de service de prévention dans les entreprises. Redoutant des charges supplémentaires pour les entreprises, le patronat et le ministère du travail ont considéré qu'une médecine du travail « pluridisciplinarisée » pourrait jouer ce rôle.

Le patronat appelait, dès 1992, la médecine du travail à se transformer en service de santé au travail :

« Il nous semble que le moment est venu d'envisager une vraie pluridisciplinarisation des services de médecine du travail. Cela suppose que des hygiénistes, des ergonomes, des toxicologues, des animateurs de sécurité puissent intervenir dans les entreprises qui en expriment le besoin, sans qu'il soit nécessaire d'accroître encore des charges financières aux entreprises.

Notre ambition, ce serait de faire de nos services de médecine du travail de véritables services de santé au travail. Nous garderions ainsi le caractère original de notre médecine du travail, tout en la faisant bénéficier de l'ouverture que propose la directive européenne du 12 juin 1989 ».³⁴⁶

La loi de modernisation sociale, du 17 janvier 2002, transforme les services de médecine du travail en service de santé au travail, et institue un article L 241-2 du code du travail, cité plus haut, qui prévoit l'appel aux différentes compétences requises pour la prévention.

Enfin, l'orientation politique adoptée par le ministère du travail, depuis 1996-1997³⁴⁷, relative au développement de « la veille et l'alerte », résultant d'une part des défaillances du système de prévention des maladies professionnelles³⁴⁸, et d'autre part de la diffusion du principe de précaution, s'est traduite de sa part par un appel à un « travail en réseau de l'ensemble des sources d'expertises », qui s'inscrit aussi dans le cadre plus général de la protection de la santé des populations :

« Les démarches de veille scientifique engagées ces dernières années, notamment grâce aux expertises collectives successives demandées à l'INSERM (amiante, fibres de substitution, plomb, éthers de glycol), se sont poursuivies et renforcées dans un esprit de synergie entre la santé au travail, la santé des populations et la protection de l'environnement. (...) Soucieux de l'efficacité et de la transparence de la politique de sécurité sanitaire, l'Etat a entendu développer le travail en réseau de l'ensemble des sources d'expertise (InVS, INSERM, CNRS,...) »³⁴⁹.

³⁴⁶ Adresse du CNPF et de la CGPME à la ministre du travail lors de la réunion du 14 février 1992 du CSEPRP, voir aussi dans le même sens l'allocution du CNPF au CSEPRP 14/02/1991.

³⁴⁷ Le Bilan des conditions de travail, publié chaque année au cours du premier semestre de l'année n+1, fait apparaître à partir du Bilan des conditions de travail-1996 (publié mi-1997) la centralité du thème de la « veille » et de « l'anticipation ».

³⁴⁸ Voir les rapports, Deniel (1997) et Levy-Rosenwald (1999), sur la sous-estimation et sous-déclaration des MP, voir la catastrophe de l'amiante et les controverses sur la lenteur à réglementer l'usage des éthers de glycol.

³⁴⁹ Bilan des conditions de travail (1999), p.11. La participation de la médecine du travail et de l'INRS sont aussi évoqués.

2.3 LES CONTROVERSES AUTOUR DE L'EXPERTISE DANS LE CHAMP DE LA PREVENTION

Nous avons évoqué plus haut l'expertise des inspecteurs et les débats à son sujet. Pour autant, c'est l'ensemble des controverses en cours sur l'expertise dans le champ de la prévention qui nous interpelle et pour deux raisons. La première est que l'évaluation et l'expertise ont en commun leur finalité, qui est de procéder à un jugement³⁵⁰. Dès lors, les réflexions sur l'expertise contribuent à éclairer la problématique de l'évaluation des risques.

Ensuite, ces controverses concernent des acteurs dont certains sont en contact étroit avec les inspecteurs. Dès lors, implicitement ou explicitement, les inspecteurs du travail prennent partie dans la controverse, dans les relations qu'ils nouent avec eux.

Les prises de position, en Conseil supérieur des risques professionnels, témoignent de sérieuses controverses sur l'expertise. Nous en aborderons deux. La première a trait aux conditions posées, par les uns ou les autres, à l'expertise. La seconde a trait à la prise en compte de la subjectivité des salariés, et à la place accordée au CHSCT.

2.3.1 LES CONDITIONS POSEES A L'EXPERTISE

Dans un champ où l'expertise sur les risques, encourus par les salariés, est traditionnellement détenue par les employeurs, il n'est pas surprenant que le questionnement à son sujet émane des organisations syndicales ou du Ministère du travail. Il porte sur l'indépendance des experts et l'articulation entre expertise et gestion.

Une expertise indépendante, pluraliste et contradictoire

C'est, à partir de 1999, au Conseil supérieur des risques professionnels, que le ministère du travail proclame, la nécessité d'une expertise indépendante, pluraliste et contradictoire. Il fait ainsi référence aux mises en cause de la réalité de l'indépendance de l'Institut national de la recherche et de la sécurité (INRS) à l'égard des employeurs, que confirmera le rapport d'enquête de l'IGAS achevé en septembre 1999. L'inspection générale y déplore, outre des pratiques discutables à l'égard de l'indépendance de la recherche, un manque d'ambition et d'ouverture en matière de recherche, et une gestion patronale de fait, la présidence de l'institut étant assurée depuis 1964 – malgré le paritarisme de son conseil d'administration – par un représentant du patronat, sans que les organisations syndicales – à l'exception de la CGT – ne la conteste véritablement, jusqu'à la parution du rapport³⁵¹.

Mais ce qui est concevable au niveau de laboratoires de recherche, ne cesse-t-il pas de l'être au niveau de l'entreprise ? Comment mettre en œuvre dans l'entreprise une évaluation des risques qui soit indépendante, pluraliste et contradictoire lorsque l'évaluation se fait sous l'autorité de l'employeur, auquel les salariés sont subordonnés ? Nous y revenons plus loin.

³⁵⁰ Trépos JY.(1996), « La sociologie de l'expertise », PUF, p.50.

³⁵¹ L'INRS s'est vu reprochée le manque de recherche sur les risques nouveaux, l'abandon de recherches sur les éthers de glycol – alors que des incertitudes subsistaient sur leurs toxicologie – et un manque de déontologie de la commission scientifique et technique dans la désignation de l'expert rapporteur d'une étude qui était salarié de l'entreprise dont les risques étaient étudiés. L'IGAS lui reproche aussi la gestion patronale de fait. « Certains effets pervers de ce fonctionnement faussement paritaire émergent régulièrement, au-delà d'affaires dont on pourrait considérer qu'elles ne constituent que des dérapages ponctuels. Ainsi la gestion paritaire de l'INRS conduit à limiter le champ d'activité de l'association à des thèmes qui ne heurtent aucun des partenaires sociaux ». Cf. rapport IGAS précité, p.28.

L'articulation entre expertise et gestion

A la controverse sur le manque d'indépendance de l'INRS s'est ajoutée l'expérience, pendant plusieurs décennies, du système de reconnaissance des maladies professionnelles et de la paralysie qui en est résultée, en terme de connaissance sur les risques et sur leur réparation. L'une et l'autre ont démontré l'importance de distinguer les sphères de production de connaissances et de prise de décision. C'est ce qu'exprime l'IGAS lorsqu'elle plaide dans son rapport annuel de l'année 2003 (p.337) pour une séparation de l'évaluation du risque, de sa gestion.

Pour autant, l'expression d'un jugement scientifique et la prise de décision de nature gestionnaire sont-elles dissociables ? L'expert n'intègre-t-il pas des questions de faisabilité, et le gestionnaire est-il toujours démuné d'une expertise scientifique ? En quoi se distinguent les règles de mises en débat des jugements d'experts et les décisions gestionnaires ou politiques ?

Sans aller de l'avant dans l'exploration de cette problématique, relevons ses implications dans notre réflexion sur les inspecteurs du travail. Ces agents, quand ils portent un jugement sur l'état de sécurité d'une installation et de sa conformité aux règles de droit, ne se situent-ils pas dans une logique gestionnaire, et n'engagent-ils pas leur responsabilité ?

2.3.2 controverse autour de la prise en compte de la subjectivité et du recours à l'expertise des CHSCT

Si les inspecteurs déplorent souvent le manque d'indépendance des médecins du travail, et plus exceptionnellement des agents de la CRAM, et s'ils sont farouchement attachés à leur propre indépendance, et nous y reviendrons dans notre seconde partie, le débat sur l'indépendance des experts les laisse à distance.

La question de l'attribution d'une expertise aux « profanes » les interpelle davantage.

L'expertise de l'employeur ne fait pas trop débat, puisque sa fonction lui attribue, auprès de l'inspection et des salariés, une légitimité pour l'action, qui se dispense de la reconnaissance d'une compétence en matière de prévention des risques. Notons, néanmoins, que les organisations syndicales de salariés, dans l'expression de leurs « points de convergence » en février 2000 – déjà cités –, font état des « carences en terme d'insuffisante connaissance des salariés et des employeurs aux données du problème » de prévention des risques, et se font l'écho de « l'association des ingénieurs conseils des CRAM [qui] propose d'élever le niveau de compétences des chefs d'entreprises et de leur encadrement par une formation obligatoire adaptée au niveau et aux structures des entreprises sur le modèle allemand par exemple ». Les inspecteurs du travail, eux aussi, considèrent que les chefs d'entreprises sont souvent démunis de connaissances à l'égard de la prévention en général, et de l'évaluation des risques en particulier, et, ici et là, à la demande des chambres syndicales, ou de leur propre initiative, ils organisent des conférences à l'intention des employeurs.

La détention d'une expertise par les salariés est défendue, depuis peu, par les organisations syndicales de salariés, et certains préventeurs (I). Cette expertise dérange l'inspection du travail à double titre. D'une part, elle constitue une remise en cause potentielle de sa légitimité, et d'autre part, elle est génératrice de conflits dans l'entreprise qui appelleront son intervention, en particulier autour des droits du CHSCT (II).

Quelle expertise reconnue au salarié ?

Entre la figure du salarié qu'il faut éduquer, et dont il faut développer le sens du risque, prégnante jusqu'au début des années 1970, et celle du salarié « expert de ses conditions de travail », l'écart est important. Les deux représentations coexistent encore.³⁵²

La contestation par le CNPF et le MEDEF de l'approche subjective des conditions de travail

Dans le contexte français, où la prévention est en déficit chronique³⁵³, et où les données sur les risques sont insuffisantes, il est assez surprenant de lire dans les interventions de la délégation des employeurs au CSPRP les dénonciations systématiques des enquêtes menées par le ministère du travail. Ainsi le CNPF, puis le MEDEF n'ont cessé de critiquer la subjectivité des enquêtes :

Celle sur les « conditions de travail » menées tous les 6 ans depuis 1978 :

« Il faut observer que l'enquête présentée est essentiellement subjective. Il n'est pas inintéressant de savoir comment les salariés jugent leur conditions de travail. Il s'agit même là de données très précieuses pour l'organisation du travail. Il n'en demeure pas moins que l'on ne saurait déduire de la comparaison de deux enquêtes subjectives espacées de 7 ans que les conditions de travail se sont objectivement aggravées dans les mêmes conditions »³⁵⁴.

L'enquête SUMER, mobilisant les médecins du travail sous l'égide des médecins inspecteur du travail, tous les sept ans depuis 1987 :

« La méthode retenue pour mener les précédentes enquêtes SUMER, caractérisée par l'addition de données incertaines et recueillies dans des conditions aléatoires auprès d'un échantillon de médecins du travail uniquement constitué de volontaires nous avait conduit à émettre quelques réserves quand au caractère exploitable des résultats en matière de prévention des risques ; C'est pourquoi, il nous paraît important de faire évoluer les méthodes de l'enquête SUMER 2001 dans le but de renforcer sa crédibilité, en associant étroitement les partenaires sociaux à un comité de pilotage scientifique »³⁵⁵.

La difficulté pour les préventeurs d'entendre les salariés

L'approche prescriptive de la prévention, à laquelle concourt le déni du risque chez les salariés, résultant notamment de l'idéologie défensive de métier mis à jour par C. Dejours³⁵⁶, ne favorise pas la prise en compte du point de vue des salariés par les préventeurs traditionnels.

Pourtant, la majorité des préventeurs sont à leur écoute, et en premier lieu, les médecins du travail, qui entretiennent avec les salariés un colloque singulier lors des visites médicales, et les représentants du personnel. C'est aussi le cas des inspecteurs et contrôleurs du travail, qui reçoivent les salariés lors des permanences hebdomadaires que chacun d'entre eux assure, assistent aux CHSCT et, parfois lors de leurs visites, dialoguent avec les salariés rencontrés.

³⁵² En nous écartant de notre sujet, notons qu'elles nous paraissent se nourrir d'approches idéologiques différentes mais aussi des différences quant aux trajectoires individuelles des salariés et aux différents types de collectifs de travail auxquels appartiennent ces salariés.

³⁵³ Cf. la conclusion de notre chapitre sur la politique de prévention.

³⁵⁴ CSPRP 14/02/1992.

³⁵⁵ MEDEF au CSPRP du 28/02/2001 ; Le patronat critique l'enquête Sumer au CSPRP des 24/02/1988, 24/02/1989, 14/02/1992, 6/02/1997 ! Cette virulence ne serait-elle pas liée à l'implication forte dans ses enquêtes de la médecine du travail dont il revendique la gestion ?

³⁵⁶ Dejours C. (1980), « Travail et usure mentale, Essai de psychopathologie du travail », *Le Centurion*, Paris ; Cru D. et Volkof S. (1996) ; (IGAS. 2003) « Pour une politique de prévention durable » prend aussi en compte ce phénomène, p.83.

Mais tous rencontrent des difficultés. Il n'entre pas dans notre sujet d'analyser celles des médecins et des représentants du personnel³⁵⁷.

Dodier a montré que les agents de l'inspection du travail étaient, dans leur écoute des salariés, à la recherche d'informations sur les situations à risque. Mais l'inspecteur s'attache, avant tout, aux risques mis en forme par le code du travail, dès lors les échanges avec les salariés deviennent un dialogue de sourd, lorsque ces derniers s'expriment d'une manière très technique, ou en terme de « ressenti »³⁵⁸, ou de contraintes de leurs activités productives.

La reconnaissance, par la loi du 17 janvier 2002, du délit de harcèlement moral dont la manifestation repose largement sur le « ressenti » des victimes, valorise la prise en compte de la parole du salarié, en même temps qu'elle perturbe les inspecteurs du travail, qui redoutent les difficultés du recueil des « éléments matériels »³⁵⁹ nécessaires à l'établissement du délit.

La reconnaissance d'une expertise aux salariés

Un ensemble de droits, tels que le droit d'expression (1982), le droit de retrait (1982), l'accessibilité du salarié à la transcription écrite de l'évaluation des risques (2002), mais aussi d'obligations, telles que le signalement d'une situation dangereuse (1982) ou d'une défectuosité dans les systèmes de protection (1991), et l'obligation pour chaque travailleur de prendre soin de sa sécurité de sa santé et de celles des autres personnes (1991), concourent à l'affirmation d'un droit subjectif à la sécurité, et partant à une compétence propre du salarié qui ébranle l'image du salarié objet ou simple sujet de la prévention.

Ainsi selon Marie-France Derrien: « le droit de retrait du salarié fait émerger la contradiction entre l'affirmation d'un droit de citoyenneté dans l'entreprise et l'état de subordination juridique du salarié. La reconnaissance d'un droit subjectif en matière de sécurité est en soi une entorse à la "conception expert" du droit de la prévention des risques du travail qui a, jusque-là prévalu »³⁶⁰.

Plus récemment J. De Munk évoque la refonte des savoirs pertinents et la revalorisation du savoir profane : « En effet, qui est susceptible d'élaborer un savoir sur les effets non voulus, qui pourrait au mieux pallier les biais et les aveuglements des experts, sinon les personnes concernées par le conflit ? »³⁶¹.

Nous avons vu plus haut l'évolution de la conception du statut du salarié, d'objet de la prévention à acteur de celle-ci.

³⁵⁷ Nous avons évoqué dans notre § sur l'approche prescriptive les difficultés qui en résultaient de son adoption pour les délégués. Evoquons aussi le dépit des inspecteurs qui déplorent que les médecins ne restituent pas en CHSCT les problèmes que les salariés leur ont soumis.

³⁵⁸ L'ambiance thermique de travail en est l'exemple type : le code du travail laisse relativement démuni les inspecteurs vis à vis d'une température inconfortable de travail. Aussi les inspecteurs ou contrôleurs n'entendent plus ces plaintes et recentrent les conditions de travail sur des aspects pour lesquels ils sont outillés réglementairement...mais qui peuvent laisser indifférent les salariés, voir susciter leur mécontentement !

³⁵⁹ Ce terme juridique qui dénomme les faits délictueux est révélateur des difficultés de la prise en compte de la subjectivité. L'instruction du 28/03/2002 relative aux procès verbaux de l'inspection du travail précisera justement que ces « éléments matériels » peuvent être immatériels.

³⁶⁰ La prévention en chantier : concepts et pratiques – rapport du séminaire, Plan construction et architecture-mars 1990, p.21

Selon Kessler F. et Meyer F. (1992, p.165) « la conception française du droit de retrait est fondée sur une appréciation subjective de la situation de danger ».

³⁶¹ De Munk J., 2002, « Pour une critique de la raison procédurale », in Mercure D., (dir.) (2002) « Une société monde Les dynamiques sociales de la mondialisation », AISLF, Les presses de l'Université Laval, p.122.

La reconnaissance d'une expertise aux salariés porte le plus souvent sur la connaissance des dangers et des risques encourus. Plus rarement est exprimée la reconnaissance d'une expertise sur les ressources mobilisées pour y faire face.

Cette expertise dérange tous ceux qui véhiculent une conception prescriptive de la prévention. En effet, de ce point de vue, le salarié n'est plus seulement un « informateur » de l'inspecteur du travail mais quelqu'un à même de porter un regard critique et pertinent sur les prescriptions réglementaires de prévention.

Les organisations syndicales et la subjectivité des salariés

Fondant leur légitimité sur leur rôle de représentants du personnel, les organisations syndicales valorisent, évidemment, les salariés.

Ainsi en 1977, la CFDT notait que « les travailleurs n'ont aucun moyen d'intervenir sur leurs conditions de travail, alors qu'ils en sont les véritables experts, qu'ils en connaissent les contraintes et les risques »³⁶².

Mais, ne connaissent-elles pas à l'égard des salariés, les mêmes difficultés que les représentants de la nation à l'égard des citoyens ? Ne rencontrent-elles pas les difficultés des élus de la démocratie représentative, et de l'administration qui les sert, à prendre en compte et à susciter l'avis des acteurs directement concernés ?³⁶³

Il semble bien que les organisations syndicales aient, elles aussi, des difficultés à prendre en compte le savoir des salariés, et à assumer leur posture spécifique.

Nous avons évoqué plus haut déjà, le partage de l'approche prescriptive de la prévention par les représentants du personnel. Annie Thébaud Mony note que « dans la négociation sur la santé au travail les représentants des salariés n'ont pas réussi à imposer la légitimité de leurs propres "expertises" fondées sur un savoir d'une autre nature que le savoir académique, celui construit dans l'expérience, le vécu du travail et des conditions de travail » (B. Appay. et A. Thebaud Mony 1997).

Damien Cru et Serge Volkoff, tous deux, préventeurs, engagés dans le débat social, écrivent : « Le travail des syndicalistes en matière de prévention des risques professionnels n'est plus alors de reproduire et d'entretenir les prescriptions élaborées par les spécialistes (experts syndicaux inclus), il est de bousculer la division du travail pour permettre l'intervention des travailleurs dans la conception de leurs modes opératoires et modes de vie au travail » (Cru D. et Volkoff S. 1996, p.59)

J. Moulin, conseiller confédéral CGT, plaidait en faveur de la reconnaissance de l'expertise des salariés, le 29 mars 2002 devant le Comité de la prévention et de la précaution au Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

« Les expertises et l'ensemble de la production de connaissances n'intègrent pas le savoir-faire des salariés. Or ces savoir-faire sont importants et ils restent essentiels dans ces installations. On ne peut pas formaliser complètement même sur une installation simple, tous les cas de figure et de fonctionnement des installations.(...) le savoir-faire doit être intégré dans l'organisation du travail et dans la politique de prévention. Les salariés doivent être intégrés à l'expertise et ne pas s'en tenir à l'expertise extérieure. Celle-ci est nécessaire et utiles mais en même temps, il faut lui confronter simultanément l'expertise interne. Y compris pour les problèmes de sécurité et de prévention, ces deux types d'expertises doivent être confrontés car des « choses intérieures » seront toujours cachées délibérément aux experts extérieurs, pour des raisons qui peuvent être diverses, mais c'est une réalité ».

³⁶² Cité par Krinen B., inspecteur du travail détaché au service juridique de la CFDT, Krinen B. (1980), p.533.

³⁶³ Lascoumes P., Barthe Y., Callon M., 2001, « Agir dans un monde incertain », Le Seuil ; Aussi Bonneuil C. Actes du Colloque du 6/11/2001 Maîtrise des risques – Prévention et principe de précaution, INRS, 2002.

Cette question nous confronte à celle de la nature du CHSCT. Faut-il parler du Comité, comme un acteur de la prévention détenteur d'une identité propre³⁶⁴ avec ses intérêts spécifiques et éventuellement son expertise, ou plutôt comme un lieu de régulation dont il faut identifier les acteurs et en distinguer les stratégies ? Le CHSCT n'oscille-t-il pas entre les deux figures, tantôt celle d'un acteur collectif, tantôt celle d'un lieu de confrontation de différents acteurs ?

Il n'entre pas dans notre sujet de lever le flou sur le CHSCT.

Considérons, seulement, que le législateur a reconnu au CHSCT une expertise certaine, en lui attribuant, en 1974, la mission de procéder à l'analyse des risques. Cette compétence est aussi individuelle, puisque le comité peut confier à certains de ses membres des « missions ».

Mais, force est de reconnaître que les acteurs institutionnels de la prévention, et les spécialistes, ne s'expriment pas ou peu sur l'expertise du CHSCT, ou de ses acteurs.

La reconnaissance de l'expertise du comité est conflictuelle. Le patronat ne cesse de limiter l'autonomie du CHSCT et de ses membres, tout comme dans l'entre deux guerres il chercha à contenir la revendication d'un contrôle ouvrier (Hordern F. 1988 ; Ruffat M et Viet V. 1999). La substitution de spécialistes extérieurs aux membres du CHS³⁶⁵, la résistance à l'extension de la formation des membres du comité³⁶⁶, l'hostilité à la mise en œuvre par le comité de son droit de recourir à une expertise extérieure de son choix³⁶⁷, et plus récemment la résistance à l'extension des pouvoirs et moyens des comités sur les sites industriels à risques majeurs³⁶⁸, en attestent.

La position de la Sécurité sociale apparaît comme une résultante de la position patronale et syndicale. Et la revue phare de l'INRS, Travail et Sécurité, ne fait quasiment jamais référence à la construction et à l'expression d'un point de vue d'expert de la part du comité ou de ses membres représentants du personnel. Quant à l'exercice par les délégués du personnel des prérogatives du CHSCT, dans les entreprises de moins de cinquante salariés, il est totalement absent de « Travail et Sécurité ».

³⁶⁴ La personnalité civile du CHSCT a été reconnue en 1991.

³⁶⁵ La circulaire sur les CHS du 8 août 1974 commente le décret du 01/04/74 qui limite le concours de personnes qualifiées extérieures à des appuis ponctuels. Elle le justifie par « les abus dans la mesure ou le travail effectif du CHS n'était plus réalisé par les membres du comité eux-mêmes ». Déjà la circulaire du 30/05/1969 déplorait la faible activité des CHS et le fait que les rapports annuels « soient établis, sans la participation du comité lui-même, par le chef du service de sécurité, voire par l'agent d'un organisme extérieur, et reflètent essentiellement l'activité de ces agents ».

³⁶⁶ CSPRP 6/02/1990, 14/02/1991

³⁶⁷ Citons la déclaration du MEDEF au CSPRP du 17/02/1998 : « Nous souhaiterions que 1998 voit également, en ce qui concerne les CHSCT, l'adoption d'une solution pertinente au problème de la prolifération des expertises commanditées par les CHSCT.(...) Réserver cette procédure coûteuse aux hypothèses où le CHSCT n'aura pas trouvé dans l'entreprise et auprès des experts institutionnels (CRAM, ANACT, ARACT...) les compétences nécessaires. Nous souhaitons également que les entreprises disposent de garanties sur la qualité et l'impartialité des experts (...) ».

Pourtant, selon le rapport au CES sur les CHSCT de 2001, « seulement 300 CHSCT sur 22 000 ont usé de leur droit de faire appel à un expert » et « seulement 63% des membres du CHSCT ont eu une formation spécifique », p.56 et 58 du rapport

³⁶⁸ Cf. les suites données au rapport de Le Déaut JY. sur l'explosion de l'usine AZF. Les documents d'information de l'Assemblée Nationale 2002 n°3559

Les inspecteurs du travail sont témoins des conflits entre les employeurs et les représentants du personnel sur les prérogatives du comité.

Ils y engagent leur expertise juridique, lorsque les dispositions légales ne sont pas respectées ; ils disent alors le droit et menacent le cas échéant de sanction. Mais, relevons que cette expertise de l'inspecteur est relative au milieu dans lequel il intervient. Dans telle entreprise méconnaissant le code du travail, l'expertise de l'inspecteur repose sur la seule connaissance du code ; dans telle autre, dont les acteurs sont férus de droit, l'expertise de l'inspecteur reposera sur sa capacité à mener les recherches de jurisprudence et à prendre position personnellement.

Ils y engagent aussi leur expertise des relations sociales, davantage « procédurale », lorsqu'ils font appel à leur expérience des régulations au sein des comités : « Comment cela se passe-t-il dans les autres entreprises, monsieur l'Inspecteur ? ».

2.4 L'EVALUATION DES RISQUES, FACTEUR DE RECONFIGURATION DES EXPERTISES

L'évaluation des risques se révèle comme un facteur de reconfiguration des expertises.

Nous distinguons un triple impact de l'évaluation des risques sur l'expertise des acteurs de la prévention. Le premier concerne directement les inspecteurs du travail, le second concerne l'expertise des acteurs privilégiés par les inspecteurs que sont les salariés et représentants du personnel, le troisième concerne l'impératif de coopération entre acteurs,

2.4.1 L'EVALUATION DES RISQUES DEPLACE L'EXPERTISE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL

L'évaluation des risques a un effet contradictoire sur l'expertise des inspecteurs. D'un côté, elle vient à son secours, de l'autre, elle l'interpelle.

Nous avons évoqué plus haut les limites des connaissances techniques des inspecteurs qui confrontent les agents à des difficultés dans leur activité de diagnostic des risques, sur laquelle nous revenons dans notre seconde partie, et lors des controverses avec l'employeur ou ses techniciens. De ce point de vue, l'évaluation des risques, qui renvoie sur l'employeur l'inventaire des situations dangereuses, vient au secours des inspecteurs.

Mais ne fait-elle pas que déplacer la difficulté ? En effet, l'évaluation des risques réalisée par l'employeur appelle un contrôle de la part des agents.

Conçu de manière substantielle, ce contrôle fait appel aux compétences techniques dont nous avons évoqué les limites. C'est ce qu'exprime l'inspection du travail d'Ile de France, dans la brochure déjà citée :

« Le contrôle exhaustif et systématique du contenu de l'évaluation des risques dont l'obligation est imposée à l'employeur et qui nécessite par nature des compétences techniques que l'inspection du travail ne possède pas, du fait de sa vocation généraliste (...) ».

Conçu de manière procédurale, le contrôle de l'évaluation des risques nécessite des compétences qui sont encore peu développées chez les inspecteurs.

2.4.2 L'EVALUATION DES RISQUES VALORISE L'EXPERTISE DES SALARIES ET LAISSE DANS L'OMBRE LEURS REPRESENTANTS

La valorisation dans la démarche d'évaluation des risques de la prise en compte du travail réel, et de son écart avec le prescrit, ainsi que de l'expression d'un jugement, est de nature à valoriser l'expertise des salariés. Mais l'expertise collective des représentants du personnel peine à être reconnue en matière d'évaluation des risques.

Pour les organisations syndicales de salariés, l'évaluation des risques est l'occasion de mettre les salariés au premier plan. C'est le cas, par exemple, de la CFDT :

« Il est important de savoir comment s'articule l'évaluation effectuée par les différents acteurs : experts (intérieur/extérieur), médecin du travail, management, travailleurs, représentants des travailleurs et quelle est la place donnée aux salariés. Pour nous, ils doivent être les acteurs essentiels de cette évaluation. »³⁶⁹.

Et ce syndicat défend la nécessité d'apporter des garanties aux salariés qui feront état d'incidents et de les faire bénéficier d'une formation appropriée.

C'est aussi le cas de la CGT, s'exprimant sur la pluridisciplinarité à mettre en œuvre pour procéder à l'évaluation des risques et qui revendique de,

« (ne pas) faire l'impasse sur la parole du salarié, expert de son poste de travail, ni ignorer le collectif de travail en traitant de l'organisation du travail » (Liepchitz N 2002)³⁷⁰.

Pour autant ces organisations syndicales sont peu disertes sur les modalités de prise en compte de cette expertise du salarié, et les problèmes auxquels elle peut les confronter, semblant ainsi attester d'un manque de pratique ou de réflexion dans ce domaine.

Pour le ministère du travail, aussi, et l'ensemble des institutions de prévention, l'évaluation des risques constitue une occasion de faire appel aux connaissances des salariés: « Les travailleurs eux-mêmes apportent une contribution indispensable, sachant qu'ils disposent des connaissances et de l'expérience de leur propre situation de travail et des risques qu'elle engendre » (C 18/04/2002, p.13).

Mais l'appel aux « connaissances » des salariés ne constitue pas la reconnaissance d'une expertise, si on leur dénie la faculté de porter un jugement. Ainsi, la reconnaissance d'une expertise au CHSCT est plus problématique. En effet, si on définit l'expertise, comme la mobilisation de savoirs spécifiques pour l'expression d'un jugement, alors il apparaît que les organisations syndicales de salariés sont partagées sur l'attribution au CHSCT, ou à la délégation des travailleurs en son sein, d'une expertise.

Elle apparaît liée à leur conception du comité et de leur participation à la gestion de la sécurité dans l'entreprise.

La consultation par l'employeur du CHSCT sur le programme annuel de prévention et sur l'évaluation des risques peuvent illustrer la problématique. Pour la CGT, le CHSCT n'a pas à donner un avis sur l'évaluation à laquelle l'employeur a procédé, afin de ne pas endosser la responsabilité d'un accident, ou d'une maladie, non anticipé dans l'évaluation.

Par contre, pour les syndicats signataires de l'accord de septembre 2000 sur la santé au travail « les représentants du personnel seront obligatoirement et préalablement consultés par l'employeur, sur (...) la démarche d'évaluation a priori des risques et sur les décisions qui en découlent. »³⁷¹.

³⁶⁹ Guide pratique l'élu CHSCT Hygiène sécurité et conditions de travail, CFDT éditions, 1997,p.76

³⁷⁰ Conseiller activité travail-santé.

³⁷¹ Art. 1.3 ; Syndicats signataires : CGC, CFTC, CFDT de l'accord du 13/09/2000.

Nous avons évoqué plus haut les réserves de la CNAM et de l'INRS sur les institutions représentatives du personnel. Soulignons qu'en matière d'évaluation des risques, ces institutions omettent systématiquement de mentionner l'obligation légale et conventionnelle de consulter le CHSCT.

La position du ministère du travail est, elle aussi, en retrait sur le code du travail et n'invite pas les élus du personnel à l'expression d'un jugement. La circulaire du 18 avril 2002 sur l'évaluation des risques n'évoque pas la consultation du CHSCT, pourtant requise en application des obligations générales de l'employeur à son égard. Et la brochure sur l'évaluation des risques élaborée avec les institutions de prévention, qui valorise la participation des représentants du personnel, n'évoque pas non plus la consultation obligatoire du CHSCT, au travers de laquelle pourrait se construire une stratégie autonome des élus du personnel.

Et la réticence des inspecteurs du travail, eux mêmes, à concevoir que la démarche d'évaluation intègre une estimation des risques, par l'entreprise et ses acteurs, ne constitue-t-elle pas aussi une résistance à l'égard de la subjectivité des salariés qui menace les expertises et pouvoirs établis ?

L'inspection du travail, dont la posture régaliennne est affaiblie par la délégation aux entreprises de la formulation des règles de sécurité, n'est-elle pourtant pas susceptible- non sans tension interne - de puiser dans la reconnaissance nouvelle accordée aux salariés, et plus difficilement à leurs collectifs, une nouvelle mission cohérente avec celle de protection des salariés ?

2.4.3 L'EVALUATION DES RISQUES VECTEUR DE LA PLURIDISCIPLINARITE ET DU TRAVAIL EN RESEAU

L'évaluation des risques apparaît comme un vecteur du mouvement en faveur de la pluridisciplinarité et du travail en réseau des institutions de prévention, que nous avons évoqués plus haut, et sur lesquels nous reviendrons en abordant la politique publique de prévention des risques professionnels.

Le ministère du travail associe la mobilisation des ressources cognitives les plus larges à la démarche générale d'évaluation des risques. Citons, à titre d'exemple, Mme Aubry lors du CSPRSP du 24 février 2000 :

« Pour mieux évaluer les dangers, nous avons besoin comme l'a bien montré l'expertise sur les éthers de glycol – de multiplier les études toxicologiques et épidémiologiques et , plus généralement, de développer l'évaluation des risques ».

Dans la circulaire du 18 avril 2002 qu'il adresse à l'inspection du travail, le ministère lie étroitement l'évaluation des risques et la pluridisciplinarité :

« L'apport des connaissances scientifiques et l'évolution des conditions de travail ont mis en évidence de nouveaux risques professionnels (...) qui soulignent la nécessité de renforcer l'analyse préventive des risques. Dans cette perspective, en reposant sur une approche globale et pluridisciplinaire – c'est à dire à la fois technique, médicale et organisationnelle – la démarche d'évaluation doit permettre de comprendre et de traiter l'ensemble des risques professionnels » (C 18/04/2002)³⁷².

³⁷² Circulaire du 18/04/2002, p.1, et aussi p.13 : « Dans la mesure où ces actions de prévention doivent être planifiées "en y intégrant dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants" (article L 230-2,II,g), la démarche de

Le défi cognitif d'une évaluation des risques globale et exhaustive milite donc en faveur d'un découplage de la prévention. Mais la question des responsabilités que suscite l'évaluation des risques y contribue aussi. En effet, dans le contexte de judiciarisation croissante des rapports sociaux, il n'est pas inutile de rappeler que porter un jugement expose son auteur à une prise de risques et à une mise en cause de sa responsabilité, dès lors, le recueil de l'avis de tous "borde" chacun. De ce point de vue, la résurgence du thème de la responsabilité des agents de l'inspection du travail à l'occasion de l'évaluation des risques n'est pas un hasard, et nous y reviendrons.

3 LA FABRIQUE DU SENS ET DE L'EXPERTISE

La diversité des figures d'experts et la diversité des sens données à la prévention, ainsi que leurs évolutions dans le temps, nous interrogent sur leurs processus d'émergence.

Trois domaines d'investigations nous apparaissent clé pour avancer dans notre compréhension de ceux-ci.

Le premier est relatif aux indicateurs. En effet, l'existence de transpositeurs de la réalité, et d'un éventuel accord entre les parties sur leur adoption comme point de repère pour l'action, nous semblent constituer un point d'appui pour la construction du sens.

Un second domaine d'investigation est celui des lieux de débats et de formation des acteurs, que nous pouvons assimiler à un forum pour reprendre l'expression de B. Jobert, et où se constituent sens et expertises.

Un dernier concerne les négociations sur la prévention, assimilable à l'arène d'où est susceptible d'émerger là aussi un sens commun de la prévention et la reconnaissance d'expertises.

Comprendre le cadre de ces processus devrait nous permettre de mieux cerner les tensions qui traversent les acteurs et les opposent parfois. Nous nous rapprocherons ainsi de la compréhension de l'identité, et des processus d'apprentissage individuel et collectif de l'inspection du travail, qui sont au centre de la seconde partie de cette recherche.

prévention se fonde sur des connaissances complémentaires d'ordre médical, technique et organisationnel, tant au stade de l'évaluation des risques que de celui de l'élaboration d'une stratégie de prévention. » p.13

3.1 LA FAIBLESSE DES INDICATEURS HANDICAPE LA PRODUCTION D'UN SENS COMMUN DE LA PREVENTION

L'état de la santé et de la sécurité des salariés d'une part, et de l'activité déployée par la prévention, de l'autre, sont opaques et ne facilitent, dès lors, ni la confrontation ni la production d'un sens commun aux acteurs de la prévention.

3.1.1 LES LIMITES DES INDICATEURS SUR L'ETAT DE SANTE ET DE SECURITE AU TRAVAIL

La production d'une connaissance sur les accidents du travail a constitué un objectif de la prévention, dès ses premiers pas. Ainsi, la loi du 2 novembre 1892 prévoyait que l'employeur devait déclarer à la mairie les accidents survenus à son personnel, laquelle en avisait immédiatement l'inspecteur du travail. Et, jusqu'à la création de la Sécurité sociale, ce sont les inspecteurs du travail qui ont établi les statistiques des accidents du travail³⁷³.

Les statistiques sur les accidents et les maladies professionnelles font l'objet de nombreuses critiques, dont nous ne citerons que les principales :

Une sous estimation des dommages et une sous déclaration des accidents et maladies professionnelles

Les rapports successifs produits par le Conseil économique et social et par les experts désignés par le ministère du travail, et le dernier en date de la Cour des comptes (2002), ont fait, de manière récurrente, le constat du caractère insatisfaisant des données sur les accidents et maladies professionnelles, traduisant notamment, une sous-déclaration et une sous-reconnaissance des dommages.³⁷⁴

Relevons que le patronat conteste vigoureusement les conclusions de certains de ces rapports : « Il est indispensable de se recentrer sur une épidémiologie de qualité et que soient exclus pour l'avenir tous les documents pseudo-scientifiques et partisans tels que nous apparaît le rapport Deniel »³⁷⁵.

En 2002, le ministère du travail dans le Bilan des conditions de travail reconnaît explicitement les faiblesses de la connaissance des maladies professionnelles :

« Il convient de souligner que ces statistiques ne constituent pas un indicateur à lecture directe de l'état de santé des Français. En effet, elles traduisent le plus souvent une meilleure reconnaissance juridique des droits des travailleurs et une plus grande sensibilisation du corps médical à l'origine potentiellement professionnelle de certaines pathologies. Les pathologies d'origine professionnelle ne sont donc pas connues de façon exhaustive et précise » (Bilan des conditions de travail 2001, p.53)³⁷⁶

³⁷³ La circulaire du 4/03/1947 concernant les statistiques et enquêtes relatives aux AT prend acte du transfert aux CRAMs, prévu par la loi du 30/10/1946, de la mission d'établir les statistiques. Elle note que « les statistiques dressées depuis une cinquantaine d'années au moyen des déclarations reçues par les inspecteurs du travail laissaient fort à désirer malgré tout le soin mis à les établir (...) » et que « la transmission des déclarations d'accidents aux IT avait pour objet de leur permettre, beaucoup plus que d'établir des statistiques, d'effectuer sans retard des enquêtes tendant à mettre fin aux infractions dont accidents pouvaient être la conséquence et à dégager les enseignements susceptibles d'en prévenir le retour ».

³⁷⁴ Rapport Buhl-Lambert (1982), Rapport Dorion (1991), Avis du CES du 23/02/1994 sur « les accidents du travail et les maladies professionnelles : Analyse et prévention », Rapport Deniel (1997), Rapport Levy-Rosenwald (1999), Rapport Masse (2001), Rapport de la Cour des comptes février 2002, Rapport IGAS 2003. Voir aussi, concernant les accidents du travail, « Accidents du travail- au-delà des chiffres », Travail et Emploi, n°88, DARES, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Octobre 2001

³⁷⁵ Allocution du MEDEF lors du CSPRP du 17/02/1998.

³⁷⁶ Bilan des conditions de travail 2001, p.53 ; cette remarque était formulée aussi en 2000.

En juin 2002 l'InVS dans sa publication « Prévalence » évoquait cette situation et donnait l'exemple de l'amiante : « Seuls 413 cancers attribués à l'exposition à l'amiante ont été reconnus comme maladie professionnelle par le régime général en 1998, alors qu'une estimation "basse" de la mortalité due à l'amiante en France évalue ces décès à 2 000 pour la même année ».

Un classement des accidents par « élément matériel », réducteur de la réalité ,et, qui privilégie la technique

Les CRAM classent les accidents du travail déclarés selon « l'élément matériel » ayant causé l'accident (Pluyette J. 1991)³⁷⁷. Cette présentation gomme la dimension plurifactorielle des accidents et des pathologies. Et les inspecteurs du travail sont conscients de la réduction qu'ils opèrent :

« Dans la pratique notre représentation de l'accident est souvent unicausale. Dans le cas d'un accident sur machine notre première préoccupation n'est-elle pas souvent : Quelle machine ? Y avait-il ou non un protecteur ? »³⁷⁸.

Des agrégats trop vastes pour permettre une analyse pertinente

Les statistiques sont établies par « Comité technique national » correspondant à des activités économiques. Au nombre de 16, ramené à 9 en 2000³⁷⁹ ces CTN agrègent des activités hétérogènes au regard de la nature et de l'intensité des risques³⁸⁰.

Le rapport de la Cour des comptes de février 2002, qui stigmatise l'absence d'indicateur fiable concernant à la fois le nombre et la nature des accidents du travail et des maladies professionnelles dont sont victimes les salariés, évoque aussi les limites des interprétations des données recueillies par la CNAM, dont les agrégats ne permettent pas une analyse pertinente. Citons la conclusion du chapitre que consacre à ce sujet la Cour :

« La connaissance des risques professionnels demeure très imparfaite. Les données épidémiologiques de base restent très lacunaires et les études épidémiologiques et économiques peu nombreuses. Elles sont particulièrement défaillantes pour ce qui concerne les maladies professionnelles. Les systèmes de dénombrement des accidents et maladies déclarés et reconnus dans les divers systèmes d'assurance sont partiels, notamment pour les dispositifs autres que celui du régime général. Ils ne sont pas coordonnés et aucune statistique d'ensemble n'existe. Même dans le régime général une modernisation de ce système est nécessaire. Ces insuffisances dans la connaissance affectent nécessairement l'ensemble de la gestion du risque AT-MP, aussi bien la conduite et l'efficacité des actions de prévention que le sens de la tarification des cotisations et la répartition des dépenses entre l'assurance maladie et l'assurance AT-MP »(p.44).

³⁷⁷ Cette classification remonte à l'avant guerre puisque le ministère du travail demandait encore en 1947 à ses inspecteurs, pourtant déchargés des statistiques, de continuer à noter sur les déclarations « un numéro indiquant la cause matérielle à laquelle l'accident semble devoir être imputé ».

La « classification détaillée des "éléments matériels" » compte plus de 330 items. En voir la liste dans

Pluyette J. (1991), « Hygiène et sécurité et conditions de travail », UIMM, p.380.

³⁷⁸ in *Mémento de contrôle de l'inspection du travail n°14 : L'enquête accident du travail*, décembre 1991, Ministère du travail, p.14

³⁷⁹ Décret du 1/12/2000 et arrêté du 22/12/2000. L'ancienne nomenclature comportait une catégorie « interprofessionnel » dont la place prépondérante (25% des AT) constituait une gêne.

³⁸⁰ La Cour des comptes note que « les statistiques pour les 1 100 "numéros de risque", c'est-à-dire pour les types élémentaires d'activités dont se composent les "groupes d'activité" ne sont jamais publiées » p.31.

Les questions que suscitent ces constats

Ces constats suscitent chez nous un double questionnement.

Pour insatisfaisantes qu'elles peuvent être, les données statistiques sur les atteintes à la santé et à la sécurité des salariés nourrissent-elles une représentation commune et une pratique homogène des préventeurs ?

Notre réponse sera positive dans un premier temps et nuancée dans un second.

En effet, d'un côté, la sous estimation des maladies professionnelles a contribué, et contribue encore, à une attitude de retrait de la part des préventeurs à l'égard des questions de santé au travail au profit de la sécurité³⁸¹. De même, le classement des accidents par « cause matérielle » accrédite l'approche unicausale des atteintes à la santé décrite par P. Cazamian:

« Cette représentation unicausale de l'accident du travail relève d'un schéma mécanisé du travail humain. Le couple Homme-Machine est conçu un peu à la façon d'un engrenage articulant deux roues dentées, l'une symbolisant la technique, l'autre l'humain ; chacune est façonnée isolément : à l'ingénieur de construire la situation technique, au médecin et au psychotechnicien de choisir l'homme approprié. Les roues s'engrènent-elles bien ? la prévention est assurée. La pratique des fiches de postes et des fiches d'aptitude en médecine du travail, l'opposition tranchée du facteur technique et du facteur humain en sécurité illustrent parfaitement le dualisme du modèle. »³⁸²

D'un autre côté, et nous y reviendrons dans le chapitre ultérieur sur la politique publique de prévention des risques, les statistiques guident inégalement l'action des préventeurs. Pour ce qui est des inspecteurs du travail, leur approche de l'entreprise les amène à relativiser les statistiques dont ils ont connaissance³⁸³, au profit d'une part de la déclaration d'accident et d'autre part de la réglementation, conçue comme transcriptrice des risques³⁸⁴.

Notre seconde interrogation porte sur l'existence d'un véritable débat – de haut en bas de la prévention - sur la qualité et la fiabilité des indicateurs, d'où se dégagerait un sens commun attribué aux descripteurs de la santé. La réponse est négative.

Les Bilans des conditions de travail établis chaque année par le ministère, n'accordent aucune place à un débat sur les indicateurs matériels de la santé et de la sécurité. Tout au plus expriment-ils, pour les premières fois dans les bilans 2000 et 2001, des réserves sur la fiabilité des statistiques sur les AT et MP, en terme de sous estimation des accidents et maladies.

La mise en place, de 1990 à 1993, par le ministère du travail d'un « observatoire sur les risques professionnels », ayant pour objet de procéder à une analyse, plus fine que les statistiques de la CNAM, d'un échantillon d'accidents, atteste, implicitement, d'une volonté de dépasser les limites des statistiques technologiques de la CNAM. Mais, on peut déduire du fort taux de non-réponse de la part des inspecteurs du travail, sur lesquels reposaient les enquêtes, que ceux-ci n'en ont pas perçu l'intérêt.³⁸⁵

³⁸¹ Le faible nombre de déclarations de maladies professionnelles par les médecins du travail pourrait laisser penser que les médecins sont eux aussi victimes de cette situation.

³⁸² Cazamian P. cité dans le Memento de contrôle n°14 de l'inspection du travail, op.cit.

³⁸³ Les inspecteurs disposent dans les entreprises dotées de CHSCT des taux de fréquence et de gravité des accidents du travail. Ils peuvent se rapprocher des CRAM pour obtenir des données locales.

³⁸⁴ « Les risques s'apprécient en fonction de la réglementation relative à des risques divers, comme par exemple (...) » est-il écrit dans la publication de la DRTEFP d'Ile de France consacrée à l'évaluation des risques (Horizon n°50 février 2003). Le lien entre la réalité ou l'importance des dangers et des risques identifiés par les différents acteurs de la prévention et la production d'une réglementation destinée à les prévenir mériterait d'être étudiée.

³⁸⁵ Rapport précité de la Cour des comptes février 2002 p.39 ; pour les résultats des enquêtes menées dans le cadre de « l'observatoire » voir le Bilan des conditions de travail 1993 p.25

Si les enquêtes «conditions de travail » et SUMER fondées sur les déclarations des salariés, suscitent une contestation, déjà citée, de la part des employeurs au CSPRP, nous n'avons pas identifié de trace d'un débat à leur sujet dans les documents mis à la disposition des inspecteurs, ni dans les rencontres de préventeurs auxquels les inspecteurs auraient pu participer³⁸⁶.

3.1.2 LES INDICATEURS SUR L'ACTIVITE DE PREVENTION

A défaut de mettre véritablement en débat les transpositeurs de la santé et de la sécurité, qu'en est-il de ceux relatifs à l'activité de prévention ?

Pour nous centrer sur l'inspection du travail, faisons deux constats.

Le premier est le désintérêt de l'inspection pour une compréhension de l'activité des autres acteurs de la prévention.

Les bilans annuels de prévention établis par les chefs d'entreprises pour le CHSCT sont peu demandés et encore moins discutés par les inspecteurs. Les fiches d'entreprises établies par les médecins, leurs bilans d'activités, ainsi que celui des services de médecine, sont peu exploités et encore moins d'une manière contradictoire avec les médecins. Les bilans annuels d'activités des CRAM, envoyés aux DRTEFP, sont inconnus des agents. Le Bilan annuel des conditions de travail, établi par la DRT, et pour lequel chaque institution de prévention rédige un chapitre retraçant son activité de l'année écoulée, n'est pas diffusé aux sections d'inspection et inutilisé par les échelons intermédiaires de l'inspection.

L'indigence de ces bilans et rapports n'explique pas, à elle seule, la situation³⁸⁷. Ne faut-il pas y voir aussi d'autres raisons, sur lesquelles nous nous interrogerons au sujet des coopérations nouées par l'inspection avec les acteurs de la prévention, et dont nous pouvons procéder à une première énumération : la gestion de l'urgence, la faiblesse de la culture du bilan et de l'évaluation des politiques, le cloisonnement de la prévention faite de rivalités, etc.,?

Le second constat est relatif aux propres indicateurs d'activité de l'inspection. Laissons la parole à la chef de la MICAPCOR, chargée d'établir le rapport annuel au BIT sur la base des rapports mensuels d'activité des inspecteurs :

«Le rapport annuel fait état de statistiques d'activités des contrôleurs et inspecteurs du travail, correspondant aux chiffres que vous nous avez fait remonter et qui ne reflète la réalité que de manière très partielle, voire incohérente.(...) A l'évidence les données communiquées ne correspondaient qu'à un pourcentage des agents de contrôle compris selon les régions entre 30 et 70%. Ces constatations jettent le discrédit complet sur les chiffres que nous annonçons officiellement au BIT depuis plusieurs années.»³⁸⁸

³⁸⁶ En défense de ses enquêtes, la DARES considère que « les données de ces enquêtes ne reposent pas sur des mesures objectives, cotations de postes ou analyses du travail que pourraient réaliser des ergonomes. Elles passent par des déclarations des salariés. Pour autant il ne s'agit pas d'enquêtes d'opinion. Les items choisis sont aussi factuels que possible. En outre, sur chaque item abordé, plusieurs questions sont posées ; elles constituent une batterie de variables qui permet, par recouvrement, de limiter les incertitudes liées au mode de collecte » Hamon-Cholet S. et Yahou N. (2002) « Entre autonomie et prescription, quelles contraintes pour les salariés ? », in *Les évolutions de la prescription*, Actes du XXXVIIème congrès de la SELF, Greect, 2002, p.51. Voir aussi Gollac M. et Volkoff S. (2000), « *Les conditions de travail* », Paris.

³⁸⁷ Des contre exemples pourraient être cités. Telle fiche d'entreprise établie par un médecin du travail, tel "Bilan annuel" établi par un employeur, sont remarquables.

³⁸⁸ Note du 23 mai 2002 de O. Lautard à l'ensemble des agents de l'inspection du travail des services déconcentrés ; voir aussi le rapport de l'IGAS n°1999-090, Note sur le suivi et l'animation de l'inspection du travail, dont nous citons les deux premières têtes de chapitre : « 1/ Les états d'activité ne constituent pas un

A cette absence, ou manque de fiabilité, des indicateurs d'activité de l'inspection se conjugue l'absence de volonté de sa part d'en débattre avec les autres acteurs, alors même qu'elle dispose parfois, ici et là dans les régions, ou sur quelques thématiques nationales, d'évaluations très riches³⁸⁹. L'absence de mise en place du Comité national de l'inspection du travail, prévu depuis 1983 pour réunir les acteurs sociaux et l'inspection, et la faible vitalité des comités régionaux de coordination avec la CRAM et l'OPPBT attestent de l'absence d'un désir partagé de confrontation de la part de l'ensemble des préventeurs.

Nous revenons sur ces questions dans notre seconde partie.

3.2 LES DEBATS ET LA FORMATION : LE FORUM

La formation initiale et continue des acteurs, et les séminaires ou colloques les rassemblant, nous paraissent constituer des lieux de prédilection de la construction d'un sens et d'une expertise.

3.2.1 LES DEBATS ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DE LA PREVENTION SONT RARES ET CONSENSUELS

Les initiatives médiatiques rassemblant les préventeurs sont loin d'être exceptionnelles. Citons à titre d'exemple, les « semaines nationales de sécurité » organisées Après guerre, puis, depuis 1991, les « semaines européennes santé sécurité ». Elles contribuent indiscutablement à la construction d'une communauté de la prévention. Mais cette communauté est construite sur l'extériorité par rapport aux entreprises et sur le consensus plus que sur le débat.

En effet, il s'agit, lors de ces initiatives, davantage de juxtaposition d'acteurs que de confrontation. Cela nous paraît résulter, en premier lieu, d'une stratégie d'évitement des conflits, qui caractérise depuis le compromis de 1898, si ce n'est depuis toujours, le champ de la prévention, et, en second lieu, de la faiblesse de l'expression des travailleurs sur la prévention, mais aussi d'un consensus sur le primat de l'emploi et des contraintes économiques sur la santé et la sécurité, qui amène les acteurs à relativiser les divergences pouvant apparaître dans ce dernier domaine. C'est ce que note A. Thébaud-Mony:

« La très forte pression sur l'emploi a conduit les organisations syndicales à délaisser le champ de la santé au travail, croyant ainsi défendre l'emploi en "économisant" sur l'amélioration des conditions de travail » (Appay B. et Thébaud Mony A. 1997, p. 561).³⁹⁰

Les Bilans des conditions de travail sont, autant que peuvent l'être des documents écrits, parlant à ce sujet. Ils juxtaposent l'action des différentes institutions de prévention sans jamais interroger les actions de l'une par les actions de l'autre.

L'inspection du travail, déjà partagée sur la création d'une instance de confrontation permanente comme le CNIT, est aussi frileuse sur le fait d'entamer des débats avec les autres préventeurs et notamment les acteurs de l'entreprise. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

instrument de connaissance et de suivi de l'activité du service de l'inspection du travail ; 2/ le suivi de l'activité des sections relève plus de la préoccupation conceptuelle que de la réalité concrète ».

MICAPCOR : Mission centrale d'appui et de coordination de l'inspection du travail.

³⁸⁹ Citons l'évaluation de la mise en œuvre de la réglementation machine (Rapport IGAS n°96060 de mai 1996), citons aussi l'expérience POEME menée de 1996 à 1999 (Projet d'élaboration d'outils d'évaluation et de mesures de l'efficacité d'actions) menée par la DRT, la DAGEMO et animée par le cabinet Adige.

³⁹⁰ Dès lors ce sont principalement les associations de victimes, la FNATH ou l'ANDEVA, par l'intermédiaire ou non des tribunaux, qui animent le débat centré alors sur la réparation.

3.2.2 LES DEBATS INTERNES AU MINISTERE DU TRAVAIL SONT PLUS FREQUENTS MAIS SANS SUITE

Parallèlement à sa mission de formation initiale et continue des agents du ministère (voir plus loin) l'Institut national du travail organise des rencontres.

Ces séminaires peuvent concerner en premier lieu un public extérieur dans la recherche précisément d'un sens commun, ou bien n'être destinés exclusivement qu'aux agents du ministère.

Relevons que les initiatives tournées vers l'extérieur, organisées par l'INTEFP, n'ont jamais concerné la prévention des risques en tant que telle³⁹¹.

Les séminaires destinés principalement aux agents de l'inspection du travail, et portant sur la prévention des risques, organisés par l'Institut, ou par la Direction des relations de travail, ne sont pas nombreux. On en compte cinq, en près de quinze ans, qui ont rassemblé au total près de 500 inspecteurs et contrôleurs du travail³⁹².

La question de la prévention des risques est aussi abordée lors des autres rencontres d'inspecteurs organisées par l'Institut, portant sur l'évolution des pratiques professionnelles de l'inspection du travail. Organisées en 1999, 2001 et en projet pour 2003, elles renouent avec les réflexions entamées lors de la commémoration du centenaire de l'inspection en 1992.

A l'exception de la rencontre de 1991, aucune de ces initiatives n'a donné lieu, de la part du ministère, à une activité soutenue de préparation, ni à une capitalisation sous la forme de nouvelles orientations adressées aux services.

Le débat au sein de l'inspection du travail emprunte aussi les canaux des associations professionnelles des inspecteurs du travail. La principale d'entre elle, l'association Villermé, a organisé onze rencontres nationales de 1982 à 2001, dont les deux centrées sur la prévention des risques adoptaient comme clé d'entrée les pratiques européennes et l'évaluation des risques.

3.2.3 UNE FORMATION CLOISONNEE

Ce qui caractérise la formation des acteurs de la prévention est son cloisonnement.

Un premier cloisonnement isole les préventeurs professionnels des institutionnels. Ces acteurs ne se croisent pas au cours de leurs formations respectives³⁹³.

Un second cloisonnement sépare les préventeurs institutionnels entre eux. Les formations initiales des médecins du travail, celles des agents des CRAM et des inspecteurs du travail sont cloisonnées³⁹⁴. Conçues pour forger des identités professionnelles, elles ne visent pas à développer une culture commune de prévention.

³⁹¹ Il s'agit de Séminaire inter écoles et de sessions d'auditeurs extérieurs ouvertes à un public très restreint (une vingtaine de personnes). Elles ont concerné le dialogue social, l'industrie automobile (1996), l'organisation du travail (98-99).

³⁹² 12-13 novembre 1987 : « Futurismes » ; 8-9/10/1989 : « 1993 l'Europe de la prévention » ; 29/10/1991.

« Séminaire de l'inspection du travail sur la prévention des risques professionnels » ; 11/1996 : « Prévention, un concept en évolution » ; 10-12/06/1998 : « Evaluation des risques et nouvelles logiques d'intervention ».

³⁹³ Garrigou A. et Pleisser G. du département d'hygiène, sécurité et environnement de l'IUT A de Bordeaux 1, France mènent une recherche sur les besoins en formation continue des préventeurs en entreprises. Voir aussi l'étude publiée par Travail et Sécurité d'octobre 1999 sur la même population.

³⁹⁴ Pour les inspecteurs du travail et les agents de la CRAM, une porosité se concrétise par des stages de très courtes durées, accomplis les uns chez les autres, en formation initiale.

La formation continue est à peine plus ouverte³⁹⁵, mais sans que préside à sa conception la production d'un sens commun. Quelques points de rencontre existent en « terrain neutre », tels que les cours du CNAM délivrant un certificat d'ergonomie, ou un diplôme d'ingénieur, et certains DESS, mais les inspecteurs du travail les fréquentent très peu.

Dans son rapport annuel 2003, "Santé pour une politique de prévention durable", l'IGAS constate un cloisonnement des formations des acteurs publics et préconise le développement de formations interprofessionnelles et pluridisciplinaires.

Evoquons, en réservant les développements pour notre seconde partie, la formation initiale et continue des inspecteurs. Elle revêt, à l'égard de nos préoccupations, trois caractéristiques: En premier lieu, pendant longtemps les questions de santé et de sécurité y étaient abordées de manière très « technique ». En second lieu, la formation est cloisonnée. Les autres acteurs de la prévention n'occupent qu'une place très restreinte parmi les formateurs et les sessions de formation sont constituées exclusivement d'agents de l'inspection du travail³⁹⁶. Enfin, jusqu'à l'an 2000, la mise en débat des expériences y a occupé une place mineure, situant la formation sur un registre prescriptif³⁹⁷.

3.3 LES NEGOCIATIONS AUTOUR DE LA PREVENTION : L'ARENE

Posons que la négociation entre les acteurs de la prévention est une source de rapprochement et de reconnaissance. Elle œuvre à la production d'un sens et à l'attribution d'une expertise. Distinguons ci dessous la négociation collective entre partenaires sociaux, de celles des conventions conclues entre l'Etat et les différents acteurs.

3.3.1 LA NEGOCIATION ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX

Le faible engagement des organisations syndicales sur le terrain de la santé et de la sécurité du travail se traduit par une faiblesse de la négociation dans ce domaine. Il se conjugue avec une faible conflictualité de la question des conditions de travail. Pour autant, il importe de distinguer la négociation institutionnelle et de celle informelle dans le cadre des institutions représentatives du personnel.

³⁹⁵ Une dizaine d'agents de l'inspection participent chaque année à des stages de formation techniques à l'INRS sur les mêmes bancs que des contrôleurs de la CRAM. L'ouverture la plus courante, quoique limitée, se traduit par l'intervention en qualité de formateur d'agents de la CRAM lors des formations continues d'inspecteurs ou de médecins. Mais le rapport « prescriptif » entre formateur et formé qui préside aux relations n'est pas le meilleur cadre pour l'émergence d'un référentiel commun.

³⁹⁶ L'initiative de la formation expérimentale organisée en 2002-2003 à Marseille par la DRTEFP sur les facteurs psychosociaux de risque dont le public est délibérément constitué d'acteurs de différentes origines constitue, semble-t-il, une exception.

³⁹⁷ Cru D. (1995) opère le même constat pour la formation des techniciens de prévention de l'OPPBTP.

Encadré n°II-3 : Les conflits collectifs du travail dans les entreprises du secteur privé en 2002

Les deux principaux thèmes de conflits sont l'emploi (20%) et les salaires (près de 40%). Ces motifs occupent le devant de la scène depuis 1996. Le thème des conditions de travail est très stable de 1996 à 2001 (autour de 15%) et connaît une hausse en 2002. Les conflits de droits varient de 10 à 18%. Le thème de l'aménagement et la réduction du temps de travail stable en 1996-97 et 2001-2002 autour de 12% a connu en 1999 et 2000 des pics à 25-28%.

Le thème des conditions de travail recouvre dans l'ordre d'importance, l'organisation du travail (51% en 2001 et 71% en 2002), les relations de travail (9,4%) et l'hygiène et la sécurité. Le thème émergent du harcèlement est en croissance (5,7% en 2001 et 11% en 2002).

(source : note du 21 juillet 2003 de la DRT). Voir annexe C-1.

Evoquons l'important conflit des convoyeurs de fonds portant sur la sécurité des convoyeurs victimes d'agressions mortelles. Ce conflit national dura plus de 10 jours en mai 2000. Il s'est conclu avec l'octroi d'une prime de risque d'un montant d'environ 150 euros et le vote, en première lecture, le 31 mai 2000, d'une loi sur la sécurité des dépôts et de la collecte de fonds.

3.3.1.1 La négociation institutionnelle

Nous partons du postulat selon lequel la négociation classique entre organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs produit, à travers les conventions conclues, un sens commun et une reconnaissance respective.

Rappelons notre constat, établi au chapitre précédent, sur la faiblesse de cette négociation. Sur le plan inter professionnel, elle a connu, dans le demi-siècle passé, deux épisodes productifs se traduisant par les accords de mars 1975³⁹⁸ et de septembre 2000. Une étude spécifique pourrait identifier dans le texte des accords, dans les commentaires, et les pratiques qui les ont accompagnés la consolidation ou l'apparition d'un référentiel commun aux acteurs de la prévention ainsi qu'une reconnaissance de positions d'experts.

On identifierait, peut-être, autour de l'accord de 1975, la prévalence du terme d'amélioration des conditions de travail qui, pour flou qu'il soit, exprime l'idée d'une approche globale fondée sur l'ergonomie. Cette approche est élargie à d'autres facteurs que ceux compris dans la notion de « sécurité intégrée », défendue par le patronat depuis le milieu des années 1960. La notion « d'organisation du travail » est valorisée et celles de « santé physique et morale », de « besoins intellectuels et psychologiques » et d'ergonomie y figurent.

Les figures et outils, qui se dégagent de l'accord, sont celles de l'expertise technique³⁹⁹, celle de l'INRS, mais de toutes autres aussi susceptibles d'être convoquées par les différentes parties. Citons l'accord :

« Le problème de la charge de travail doit être abordé dans un esprit objectif s'appuyant sur des techniques de mesure du travail (...) Au cas où une divergence d'appréciation de la charge de travail dans une entreprise ou partie d'établissement subsisterait, tout particulièrement en cas d'introduction de nouvelles méthodes de travail, les parties intéressées à la demande de l'une d'entre elles pourront avoir recours à une expertise technique (...). » (Extrait de l'article 3).

Le médecin du travail est présent et son activité est tournée vers les conditions de travail plus que vers l'individu. Enfin, relevons que les salariés ne sont présents qu'au travers de leurs représentants du personnel.

L'avenant de 1984 à cet accord conforte la représentation collective des salariés, avec la désignation de représentants syndicaux dans les CHSCT les plus importants. C'est ainsi une « démocratie délégative » qui est encouragée dans l'entreprise (Lascoumes et alii, 2001).

³⁹⁸ Suivi d'avenant sans grande portée en 1984 et 1989.

³⁹⁹ Extrait de l'article 3 de l'accord 17/03/1975.

L'avenant de 1989 véhicule l'idée de l'approche globale fondée sur la performance.

L'accord de septembre 2000 porte sur l'organisation du système institutionnel de prévention, duquel l'Etat est gommé. Les salariés et leurs institutions représentatives y occupent une place marginale. L'accord procède à une assimilation des institutions à des domaines d'expertise, assurant avec ce cloisonnement de la prévention, un *modus vivendi* entre institutions. En compensation – et pour satisfaire les exigences européennes – il prône la pluridisciplinarité, qui trouve à s'incarner dans la mise en œuvre des démarches d'évaluation des risques. Enfin, cet accord fait de la notion de « santé au travail » un terme central.

Une négociation collective existe aussi dans les plus grosses entreprises⁴⁰⁰, et au niveau des branches professionnelles⁴⁰¹. Pour limitée qu'elle soit, nous ne l'avons pas étudiée. La faible syndicalisation des employeurs, comme des salariés, confine la conclusion de ces accords et la diffusion de leur contenu, à un périmètre très restreint.

3.3.1.2 L'opacité de la négociation informelle dans le cadre des CHSCT

Les CHSCT, pour les entreprises qui en sont dotées, sont des arènes potentielles de négociations collectives informelles. Si on peut faire l'hypothèse que des conventions s'y concluent, formulons deux observations. En premier lieu, notons que les CHSCT sont atomisés. Il n'en existe nulle fédération, susceptible de constituer un creuset d'où émergerait un ou des référentiels d'ensemble, résultant de la confrontation des conventions locales conclues entre représentants du personnel et employeurs, sous le regard des préventeurs institutionnels. Nous n'avons pas à ce jour identifier de propositions, d'origine syndicale ou autre, tendant à donner aux Comités une représentation territoriale ou par branche d'activité. Notons que les premières circulaires sur le rôle des CTR évoquaient l'articulation des CHS et des CTR et attribuaient à ceux-ci le rôle de CHS de branche. En pratique les organismes de sécurité sociale se sont désintéressés des CHS; La conception d'une stratégie des préventeurs à l'égard des CHSCT est handicapée par l'absence d'une telle caisse de résonance. Pour n'évoquer que les inspecteurs du travail, faisons l'hypothèse que l'absence de stratégie de l'inspection à l'égard des CHSCT est la résultante autant des carences de régulations internes à l'inspection que de l'absence de demande sociale forte portée par les organisations syndicales, ou une « fédération » des CHSCT, inexistante à ce jour.

Il n'existe pas non plus pour les CHSCT l'équivalent en salon et revues spécialisées existant pour les comités d'entreprises.

En second lieu, et sur un autre plan, la rareté de la participation des préventeurs institutionnels aux réunions, et encore plus celle de leur présence simultanée, ne confère pas à ces instances le statut « d'école d'un sens commun » qu'elle pourrait avoir pour les préventeurs extérieurs.

A notre connaissance, les comités d'hygiène et de sécurité demeurent aujourd'hui encore, en ce qui concerne les processus de régulation qui y sont en œuvre, une boîte noire, dont la recherche ne s'est pas encore emparée⁴⁰².

⁴⁰⁰ Citons les accords conclus au Chantier de l'Atlantique (12 juin 2001) chez Peugeot (8 mars 2001).

⁴⁰¹ Citons quelques branches concernées : La chimie, attachée à son image de marque et à une paix sociale garantissant la continuité de fonctionnement de ses installations, le travail temporaire, attaché lui aussi à la valorisation de son image.

⁴⁰² Signalons néanmoins la thèse d'économie de gestion en cours de Sotty P. à ce sujet (Université d'Aix Marseille II). Le dossier publié par l'ANACT fin 2002 « Le CHSCT : quelles questions aujourd'hui ? » illustre la faiblesse de conceptualisation sur les CHSCT et les processus régulatoires en jeu. La majorité de la littérature sur les CHSCT est constituée de guides juridiques et le reste de monographie.

3.3.1.3 Une négociation au sein des CTR et CTN ?

La production, par les Comités techniques régionaux (CTR) et Comités techniques nationaux (CTN) de la sécurité sociale, de « recommandations » est – formellement - le fruit d'une négociation entre les partenaires sociaux qui composent ces instances.

Formulons deux ensembles d'observations : la première relative au fonctionnement de ces instances, la seconde concernant leur production.

Le fonctionnement de ces instances est opaque au grand public. Aucun bilan n'en a été rendu public, et l'administration du travail qui dispose d'un siège d'observateur dans ces instances n'y est en général pas présente. Aucune analyse des régulations internes en œuvre dans ces instances n'a été, à notre connaissance, publiée.

Il semblerait que les recommandations soient le produit d'un accord entre les industriels concernés et les spécialistes des CRAM, et non d'un débat social médiatisé par les partenaires sociaux siégeant en CTR/CTN.

Le projet du MEDEF et de la CFDT, provisoirement abandonné, de supprimer les CTR (Peulet JP. 2000), atteste du manque de vitalité de ces instances paritaires, que confirme la lenteur de la mise en place des observatoires régionaux paritaires prévus par l'accord de septembre 2000.

La CNAMTS inventoriait en septembre 2002 près de 280 recommandations produites par les CTN⁴⁰³. Nous n'avons pas procédé à une analyse du sens de ces « recommandations », mais leur intitulé fait apparaître une orientation très technique et centrée sur des dangers particuliers. Ainsi, sur les 282 recommandations à jour au 24 septembre 2002, 18 concernent la prévention des risques dans une activité (ex : les magasins à grande surface, les industries du livre,...), 3 concernent un agent pathogène, 15 des équipements de protection individuelle, et 250 des machines ou procédés dangereux (ex : presses à cylindre et à platine, machines à imprimer offset à feuilles).

Il résulte des éléments ci dessus que, dans l'hypothèse où ces instances seraient productrices d'un sens partagé par les partenaires sociaux, il serait avant tout « techniciste », et que l'opacité sur sa production, prive les acteurs – au delà du cercle des auteurs des recommandations - de l'acquisition d'un savoir-faire collectif.

3.3.2 LES CONVENTIONS ENTRE L'ETAT ET LES AUTRES ACTEURS

L'Etat est amené à produire des normes, et à conclure des accords avec différents acteurs de la prévention. Cette production normative et contractuelle de l'Etat est susceptible d'associer les différents acteurs, qui sont alors amenés, à travers le débat ou la construction collective, à partager un certain sens de la prévention.

Le processus de production normatif

Les lois et règlements déterminent un sens et attribuent des positions expertes que nous avons étudiés plus haut. Rappelons que les ambiguïtés qui figurent dans les textes sont rarement

⁴⁰³ Les CTR et les CTN sont amenés à produire des recommandations qui se substituent à de précédentes ou à en annuler certaines obsolètes. Aussi le nombre de recommandations produites est bien supérieur à celui des recommandations en vigueur. Le Bilan des conditions de travail, publié chaque année par le ministère du travail rend compte des recommandations abrogées et produites.

présentées comme telles et les tenant et aboutissant des compromis qu'elles révèlent sont rarement explicites, privant ainsi la prévention de repères.

Nous avons déjà eu l'occasion de noter que les lois adoptées depuis un demi siècle, concernant la santé ou la sécurité au travail, n'ont donné lieu qu'à peu de débats, au parlement ou dans la société civile, susceptibles de contribuer à la construction d'un sens.

Qu'en est-il de la production des règlements ou des normes ? Pour n'évoquer que la participation des inspecteurs du travail à celle ci, observons que leur participation n'a été significative, pour l'essentiel, que dans les domaines « techniques », celui du bâtiment lors de la production des décrets dans les années 1920 puis 1950 (Boisselier J. 2002, p.57)⁴⁰⁴ et celui de la sécurité des machines avec leur participation à la normalisation au début des années 1990, renforçant ainsi parmi les inspecteurs la prééminence de la technique parmi les différentes dimensions de la prévention.⁴⁰⁵ Citons néanmoins, l'exception à cette polarisation sur la technique qu'a constituée en 1990, la consultation des inspecteurs par la DRT sur leurs attentes à l'égard d'une rénovation du décret de 1977 sur la co-activité des entreprises utilisatrices et des entreprises intervenantes qui donna lieu au décret du 20 février 1992.

Mais le sens commun et la reconnaissance d'une expertise peuvent être produits par la conclusion de conventions formelles ou informelles entre l'Etat et les autres acteurs de la prévention.

Les conventions formalisées entre l'Etat et les acteurs de la prévention

La conclusion de conventions formalisées entre l'Etat et les institutions de prévention est porteuse de sens. Marginales à l'égard de l'importance occupée par les lois et règlements, ces conventions se développent depuis vingt ans.

Distinguons en premier lieu les conventions qui interviennent dans le cadre de la tutelle exercée par l'Etat sur les institutions ; il s'agit des Contrats de progrès conclus entre l'Etat et l'ANACT depuis 1994, et les Conventions d'objectifs et de gestion instituées dernièrement par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 (art.38) conclus entre l'Etat et la branche AT/MP de la sécurité sociale. Distinguons ensuite les conventions « ad hoc », telles que celles qui furent conclues, « à chaud » en 1995, avec les fédérations patronales de branche définissant le contenu de la mise en conformité des machines et en différant les échéances.

Distinguons encore la conclusion de « chartes » conclues au niveau départemental ou régional depuis une vingtaine d'année entre les services déconcentrés du ministère du travail et les acteurs locaux⁴⁰⁶.

Enfin, citons les appels à projets d'études et de recherches, ou à des actions concrètes de prévention.⁴⁰⁷

Nous n'avons pas les moyens de procéder à une étude du référentiel qui se dégage de ces productions. Notons quatre éléments sur lesquels nous reviendrons dans nos développements ultérieurs. Le premier est la valorisation de la régulation conjointe, par rapport à la régulation de contrôle : le contrat tend à succéder à la tutelle. Le second est l'absence des organisations syndicales de salariés parmi les partenaires. Le troisième est la faiblesse de la mise en

⁴⁰⁴ Cointepas M. pour le décret de 1925, « Les origines du décret du 8/01/1965 » in Cahiers n°2-3 janvier 2000 du Comité d'histoire des administrations chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

⁴⁰⁵ Nous reviendrons dans notre seconde partie sur les enseignements tirés par l'inspection de sa participation à la normalisation.

⁴⁰⁶ Nous avons déjà cité les chartes de bonne pratique de sous-traitance.

⁴⁰⁷ Cf. les appels à projet lancés par la DARES, et les orientations données par le ministère pour l'utilisation des crédits d'appui délégués aux services déconcentrés, qui à leur tour concevront des cahiers des charges, destinés à des acteurs de la prévention se proposant de répondre à leurs appels à projet.

perspective par le ministère du travail des conventions conclues par l'Etat, privant les acteurs non « initiés » d'une compréhension de l'action collective à laquelle concourent ces conventions. Ainsi les circulaires adressées aux services déconcentrés du ministère du travail et les Bilans annuels des conditions de travail ne rendent pas, ou très peu, compte de ces conventions. Enfin, la participation des inspecteurs à la production et la conclusion des conventions locales, pour réelle qu'elle soit, est limitée à un nombre restreint d'agents, sans qu'une réflexion élargie ne soit toujours menée sur leurs enjeux. Anticipant sur nos réflexions relatives à l'apprentissage organisationnel notons que ces expériences sont rarement suivies des bilans qui permettraient de s'en enrichir.

Les conventions informelles entre l'Etat et les autres acteurs

Un référentiel commun aux préventeurs, élaboré sous les auspices de l'Etat, peut aussi émerger sous une forme non contractuelle. Prenons l'exemple du processus des « Assises de la prévention » mis en œuvre dans la région PACA, sous la conduite de la DRTEFP depuis 1998⁴⁰⁸. Sur la base d'un financement conjoint Etat/Région, la DRTEFP a sélectionné – à la suite d'un appel à projets – une quinzaine d'acteurs de la prévention autour de projets particuliers donnant lieu à des conventions bilatérales entre les pouvoirs publics et les porteurs de projets. L'originalité du dispositif réside dans la réunion de ces acteurs, au sein d'un comité de pilotage – et de « journées des réseaux de veille et de prévention » –, afin d'y construire, sur la base du volontariat, la mise en cohérence de leurs projets au fur et à mesure de leurs développements et la médiatisation de leurs travaux dans le cadre de manifestations publiques, dites « Assises ».

Des démarches proches de celles-ci sont en œuvre dans d'autres régions.

Elles peuvent être centrées sur une activité à risque, comme le BTP. Ainsi, dans le cadre d'orientations nationales et sur une thématique plus restreinte, plusieurs DRTEFP ont pris l'initiative, à partir de 1998, avec l'OPPBTP et les CRAM, de mettre en place des « observatoires régionaux de la coordination », à la participation desquels sont conviés les acteurs de la prévention du BTP. Ces observatoires ont pour but d'inventorier et de concevoir les bonnes pratiques de prévention, fondées sur une bonne coordination des acteurs des chantiers du BTP⁴⁰⁹.

D'autres démarches constituent la déclinaison thématique d'un dialogue social activé localement, comme dans le cas de la « Conférence régionale du travail » (CRT) mis en place en Languedoc Roussillon en février 2001, qui regroupe les partenaires sociaux et l'Etat et édite un bulletin (Ergon - Bulletin d'information de la conférence régionale du travail n°1, novembre 2002, en annexe III.3 et VII.3). La position acquise par la direction régionale du travail auprès des partenaires sociaux, à travers le processus de coopération noué dans la CRT, lui a permis de prendre place dans la commission consultative de l'Observatoire régional sur la santé au travail (ORST) mis en place, sous son égide, dans la région.

Nous aurons l'occasion d'étudier dans notre seconde partie en quoi ces initiatives du ministère du travail interrogent, voire clivent, l'inspection du travail. Bornons-nous à noter que ces initiatives n'ont à ce jour donné lieu à aucune analyse d'ensemble de la part du ministère du travail privant ses acteurs et les observateurs d'un support pour un apprentissage collectif.

⁴⁰⁸ La DRTEFP PACA édite « Résonances -prévention- la lettre d'information des réseaux de veille et de prévention des risques professionnels en PACA ». (N°1 février 2002).

⁴⁰⁹ Voir notamment les régions Centre et Pays de Loire qui éditent « La lettre de la coordination en région Centre » (n°2-octobre 2002), « La lettre du coordonnateur des pays de la Loire » (n°9 – octobre 2002) (cf. Bilan des conditions de travail, DRT, 1998, p.198). Notons qu'aucun bilan, relatif au fonctionnement de ces observatoires permettant de constituer une doctrine fondée sur un savoir-faire en matière d'animation par l'Etat des acteurs de la prévention dans un secteur professionnel donné, n'a été établi.

3.4 LA PRODUCTION D'UN SENS COMMUN DE L'EVALUATION DES RISQUES

La production d'un sens commun de l'évaluation des risques rencontre les difficultés que connaît celle de la prévention, évoquées plus haut.

La question des indicateurs se pose aussi

Ainsi, l'identification précise des dangers, et des modalités selon lesquelles les salariés y sont exposés, ainsi que l'expression d'un jugement porté sur la situation de travail se heurtent aux difficultés de la caractérisation des expositions : « A quel danger et comment y suis-je exposé ? » Celle-ci renvoie à la question d'indicateurs scientifiques « objectifs », mais aussi à la perception du risque et au débat social qui l'entoure. Les uns et les autres sont problématiques. Ne citons que deux exemples. Un premier concerne les difficultés, liés notamment à l'obstruction du patronat de la chimie, à obtenir une évaluation du danger des produits chimiques préalablement à leur mise sur le marché⁴¹⁰. Un second concerne les difficultés qu'ont les organisations syndicales à obtenir de la partie patronale siégeant à l'ANACT, ou à l'INRS, qu'elle accepte de lancer un programme sur la charge mentale et le stress.

Les débats et la formation sur l'évaluation des risques :

Les développements qui précèdent établissent, qu'indiscutablement, l'évaluation des risques a suscité des débats et a servi de vecteur pour impulser un changement dans la prévention.

Pour autant, l'évaluation des risques n'a pas, à ce jour, surmonté le cloisonnement des débats et des formations en vigueur parmi les acteurs de la prévention.

La production, fin 2002, de la brochure commune au ministère et aux institutions de prévention, « Evaluer pour prévenir, comprendre pour agir », n'a pas été accompagnée ou suivie de formations, ni de débats locaux communs à leurs agents.

Et si des formations et séminaires ont eu lieu au ministère du travail sur l'évaluation des risques, elles n'ont pas intégré des agents d'autres horizons, ni n'ont eu l'ampleur de celles sur la mise en conformité des équipements de travail en 1993, ni sur l'amiante en 1996, dont le ministère avait fait du suivi par chaque agent une obligation.

La négociation sur l'évaluation des risques est peu féconde

L'accord interprofessionnel du 13 septembre 2000 invitait les partenaires sociaux à définir les programmes de prévention dans le cadre des Comités techniques nationaux (CTN) animés par la CAT/MP de la CNAM, à mettre en place des Observatoires régionaux de santé au travail paritaires, et à des négociations de branches destinées à adopter les modalités d'un espacement de la périodicité des visites médicales.

⁴¹⁰ Le Monde du 9 mai 2003, voir aussi l'annexe VI, intitulé « Lobbying patronal à l'encontre de la prévention des risques » de l'ouvrage de Moulin J., Le risque, le salarié et l'entreprise, Ed. Vie Ouvrière, 2003. Le rapport annuel 2003 de l'IGAS déplore la sous-évaluation du risque chimique et note que sur les 30 000 substances mises sur le marché, dans une quantité supérieure à la tonne, seule une dizaine a donné lieu à une évaluation finalisée p.69 et 172.

Trois ans plus tard, moins de dix accords de branche ont été conclus⁴¹¹ et leurs dispositions sur l'évaluation des risques sont indigentes quand elles ne se situent pas en retrait sur les textes (cas de l'accord dans la chimie qui, notamment, gomme la charge mentale du champ de l'évaluation des risques). Signalons que l'accord conclu le 8 mars 2001 dans le Groupe PSA Peugeot-Citroen est en retrait, sur l'accord interprofessionnel puisqu'il n'a pas repris la consultation des CHSCT sur la démarche d'évaluation des risques, et, sur l'article L 230-2 du code du travail lorsqu'il n'inventorie pas les relations sociales parmi les facteurs de risques.

En revanche, et nous y reviendrons longuement dans notre seconde partie, l'élaboration de la circulaire ministérielle du 18 avril 2002 sur l'évaluation des risques a donné lieu, sans commune mesure d'avec les précédentes sur d'autres thèmes, à une production collective de l'inspection du travail.

CONCLUSION

Au terme de ce chapitre se dégagent un double constat et un questionnement.

La recherche sur le sens donné à la prévention fait apparaître une unité de la prévention et de ses acteurs.

Sur le parking de l'entreprise où se retrouvent, avant la réunion du CHSCT, l'agent de la CRAM et l'inspecteur du travail, dans le local du médecin du travail à l'écart des ateliers, dans son bureau lorsque l'inspecteur reçoit les organisations syndicales, les préventeurs externes sont de connivence.

Ils partagent une extériorité par rapport à l'entreprise et à l'activité des salariés.

Ils partagent une approche foncièrement prescriptive de la prévention, fondée sur la réglementation, et dans laquelle le couple homme-machine, d'une part, et les accidents du travail, d'autre part, occupent le devant de la scène.

Quelles que soient leurs approches différentes du risque encouru par les salariés, ces préventeurs se retrouvent dans l'action.

Bien que situés hors de la connivence, et à une distance diverse selon les préventeurs, les employeurs partagent la même conception de la prévention. Ils opposent néanmoins plus que les autres acteurs les contraintes économiques à la prévention et valorisent, parfois, davantage les hommes que les machines dans le couple précité.

Les expertises de chacun sont différentes et, surtout, bien distribuées. Aux agents des CRAM, la technique, aux médecins et syndicats, les hommes, aux petits nouveaux - l'ANACT et les consultants - l'organisation du travail, et aux inspecteurs, la régulation juridique – avec la menace du procès verbal- et la gestion des conflits en CHSCT.

Quant aux employeurs et aux salariés, ils bénéficient, selon l'inspection du travail, du statut d'assujetti ou de protégé tout en étant, les uns et les autres, susceptibles d'interpeller puissamment les inspecteurs.

Cette unité de principe de la prévention est soumise à des tensions anciennes, qui perdurent, et à des nouvelles.

Depuis toujours, la prévention est un compromis entre un idéal de protection et des contraintes économiques, auxquelles les inspecteurs ne sont pas insensibles, même si leur formation de juriste et leur posture de contrôle les orientent vers une attitude idéaliste.

Pour prescriptive que soit la prévention, son mode de production, la loi et/ou l'accord, et son centre de gravité, une prescription externe ou interne à l'entreprise, font l'objet, depuis

⁴¹¹ Citons les branches de la chimie, pétrochimie, l'intérim, métallurgie, commerce de détail et de gros alimentaire.

toujours, de conflits de pouvoirs qui voient les inspecteurs essayer de se situer au-dessus de la mêlée, dans une posture d'autorité.

Mais, de nouvelles tensions apparaissent ou réapparaissent. Les questions de la santé au travail et de l'organisation du travail deviennent omniprésentes, sans que les accidents – et leurs facteurs techniques ou individuels – ne disparaissent,.

Une rationalité procédurale se développe, dans laquelle l'implication des salariés et des employeurs, ainsi que la notion de contrat, sont susceptibles d'occuper de plus en plus de place.

Ces tensions remettent en cause le cloisonnement des expertises, et l'extériorité de la prévention, sans que, pour autant, les rapports sociaux asymétriques dans l'entreprise aient changé.

Notre second constat porte sur l'évaluation des risques.

La notion d'évaluation des risques a renouvelé et élargi la réflexion sur la prévention, qui était assoupie depuis l'apparition et la généralisation de la notion de sécurité intégrée, de la fin des années 60 à la fin des années 1970.

Cette notion, étrangère au champ de la prévention des risques professionnels français, y a importé une importante réflexion sur les objectifs de la prévention et, surtout, sur la formation du jugement sur les risques ; elle interroge aussi la légitimité d'une prévention extérieure aux entreprises ainsi que le rôle de chacun et les coopérations ; elle invite à une réflexion sur la prévention en tant que processus. Mais les inspecteurs du travail confrontent cette réflexion à des exigences d'efficacité, et lui opposent la persistance des atteintes à la santé et à la sécurité résultant de risques parfaitement identifiés ou la passivité des employeurs en l'absence de contraintes juridiques.

Les inspecteurs du travail voient dans l'évaluation des risques à la charge du chef d'entreprise une ressource pour pallier leur difficulté à inventorier les risques et les infractions et pour dynamiser la prévention dans l'entreprise. En même temps ils appréhendent la perte de pouvoir que représente la concession à l'employeur du jugement sur les risques.

Mais les inspecteurs ne sont pas les seuls dans cette posture. C'est aussi le cas des médecins du travail qui revendiquent une pratique de longue date de l'évaluation des risques, des agents des CRAM qui pratiquent des diagnostics et aussi de l'OPPBTP, dont le logiciel MAEVA, (méthode d'analyse et d'évaluation des risques) mis à disposition des entreprises, est à même d'éditer automatiquement un ordre de priorité d'actions, parmi les risques que l'employeur a préalablement entré dans l'ordinateur, coupant ainsi court au débat social !

Le succès, au moins apparent, de la notion d'évaluation des risques ne repose pas uniquement sur la contrainte qui s'exerce sur les entreprises depuis le décret du 2 novembre 2001, amplifiée par le durcissement de la jurisprudence civile sur la faute inexcusable de février 2002.

Il intervient dans un contexte de regain d'intérêt pour les conditions de travail de la fin des années 1990 – résultant notamment de l'amélioration de l'emploi, de la reconnaissance de nouvelles formes de souffrance au travail, et de la manifestation brutale et massive de pathologies qui sont les effets différés d'exposition à des produits, ou modes opératoires, d'apparences anodins. Ce contexte se caractérise aussi par une pression en faveur de l'auto-réglementation des entreprises et du recul de « l'Etat providence », et enfin par une crise de confiance à l'égard des pouvoirs publics en matière de sécurité nourrissant une exigence de mise en débat des risques.

Parmi les préventeurs, l'évaluation des risques se trouve à la confluence d'un double besoin : d'un côté, la rationalisation de l'action de prévention et la recherche d'outils d'aide à la décision, et de l'autre, l'aspiration à une meilleure compréhension des risques encourus sur les lieux de travail et la prise en compte de la subjectivité des travailleurs.

Le besoin d'outils d'aide à la décision se nourrit des approches épidémiologiques et du développement de l'évaluation des risques dans les domaines de la santé et de l'environnement. Moatti et Lochard datent du début des années 1970, la constitution aux Etats Unis d'un champ de recherche pluridisciplinaire qui se consacre à l'évaluation des risques pour la santé et l'environnement des principales activités humaines, (Moatti JP. et Lochard.J 1987, p.61).

Le besoin de compréhension des risques se nourrit, du développement de l'ergonomie et du mouvement d'analyse du travail, qui se sont aussi développés depuis le début des années 1970, et des résultats des enquêtes sur les conditions de travail fondées sur la subjectivité des salariés. Ces deux besoins se rejoignent dans l'action de lutte contre les risques.

Aussi l'évaluation des risques est porteuse d'une justification de nature « industrielle » à même de contribuer au développement d'une identité « organisationnelle » de ses acteurs, qui se caractérise selon Lise Demailly par la censure du politique et par la recherche de l'efficacité⁴¹².

L'irruption de la notion d'évaluation des risques nous interroge aussi sur les modes d'apprentissage des préventeurs.

De tout temps, certains ont privilégié la mise en évidence des ruptures conceptuelles. C'est le cas, au sein du ministère du travail, de C. Lenoir, en 1987, qui présente la loi du 6 décembre 1976 comme « une sorte de révolution copernicienne dans la politique de prévention »⁴¹³, et de Martine Aubry au Conseil supérieur des risques professionnels en 1998 :

« Vous savez quelle révolution culturelle représente l'introduction de concepts comme l'évaluation des risques a priori ou la coordination entre intervenants, en plein essor ».

Tandis que Marimbert J. incitait à la prudence dans ce domaine :

« Il n'est pas très sécurisant d'introduire un concept en expliquant qu'il bouleverse tous les fondamentaux sur lesquels vous avez évolué » Marimbert J. (1998),⁴¹⁴.

Il n'est pas indifférent que les employeurs, les médecins du travail, les agents des CRAM, et les inspecteurs du travail⁴¹⁵ revendiquent, dans leur majorité, une pratique ancienne d'évaluation des risques, avant la lettre. Cette revendication d'une continuité rend compte, d'une part, d'une réelle continuité, au moins partielle, et d'autre part du besoin pour les préventeurs – mais n'est ce pas vrai de tout acteur social - de prendre pour référence leurs expériences antérieures. Or, en nous interrogeant sur la fabrique du sens, nous avons aperçu certaines difficultés de l'apprentissage collectif des acteurs de la prévention. Ces difficultés contribuent à expliquer le décalage entre la mise à jour de nouvelles problématiques dans le champ de la prévention – telles que l'importance des collectifs de travail, des facteurs psychosociaux, de la mise en débat des risques, etc., - et leur traduction en action par les préventeurs. Si on ne peut contester que dans certains cas le blocage est économique ou politique – par exemple le refus ou l'incapacité à contrecarrer le développement de la sous-traitance ou de l'intérim – dans d'autres cas, il paraît bel et bien lié à l'absence de culture et

⁴¹² Sur la « nature industrielle », Boltanski et Thévenot, op.cité ; Demailly L. (1998) voir en bibliographie.

⁴¹³ Cf. Echange et Travail janvier-mars 1987.

⁴¹⁴ Marimbert J. (1998), « Evaluation des risques et nouvelles logiques d'intervention », in *Actes du séminaire des 10-12 juin DRT, INTEFP*. p.180

⁴¹⁵ Nous y revenons plus en détail dans notre seconde partie.

d'organisation de "retour d'expérience" Enfin le cloisonnement des expertises, dites « techniques », « organisationnelles », « médicales », légitimant la division des institutions de prévention, handicape la production d'un sens commun.

Nos constats nous amènent à vouloir en savoir plus. Que fait le ministère du travail de la prévention des risques, et, à quoi invite-t-il les inspecteurs du travail ? C'est l'objet de notre dernier chapitre sur la politique publique de prévention des risques professionnels.

A l'égard des tensions qui traversent le sens de la prévention et les positions expertes, à quels arbitrages procèdent les inspecteurs du travail, individuellement et collectivement ? C'est l'objet de notre seconde partie sur l'identité et les pratiques des inspecteurs du travail.

CHAPITRE 3 : LA POLITIQUE PUBLIQUE DE PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS

<u>INTRODUCTION</u>	225
----------------------------------	------------

<u>1 LES ORIENTATIONS D'ENSEMBLE DU MINISTERE CHARGE DU TRAVAIL</u>	226
--	------------

1.1 LA PRIORITE A L'EMPLOI	226
1.2 LA PRIMAUTE DU « DIALOGUE SOCIAL »	229
1.2.1 LE CONSENSUS SOCIAL	229
1.2.2 LA NEGOCIATION COLLECTIVE	230
1.2.3 LES INSTITUTIONS REPRESENTATIVES DU PERSONNEL	230
1.3 LE MANAGEMENT DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	231
1.3.1 LA PRESENCE DANS LES ENTREPRISES.....	231
1.3.2 LE CONTROLE ET LE CONSEIL	231
1.3.3 LE TRAVAIL COLLECTIF ET EN PARTENARIAT DANS UNE LOGIQUE DE TRAVAIL PAR OBJECTIF	232

<u>2 LES ORIENTATIONS EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES</u>	233
---	------------

2.1 LES CANAUX D'EXPRESSION DES ORIENTATIONS DONNEES A L'INSPECTION	233
2.2 LES PROBLEMES IDENTIFIES PAR LE MINISTERE	234
2.3 LES OBJECTIFS DU MINISTERE DU TRAVAIL EN MATIERE DE PREVENTION	235
2.3.1 LA VEILLE ET L'ALERTE	235
2.3.2 LE DIALOGUE SOCIAL	236
2.3.3 L'EFFECTIVITE DU DROIT ET DE LA PREVENTION.....	238
2.4 LA CONFIGURATION DES ACTEURS ET LA CONDUITE DE PROJET PORTEES PAR LES CIRCULAIRES	239
2.4.1 LE TRAVAIL PAR OBJECTIF ET L'ARTICULATION DES NIVEAUX TERRITORIAUX	239
2.4.2 LE PARTENARIAT INTERNE ET EXTERNE.....	240
2.5 LES RESSOURCES DEPLOYEES AU SERVICE DE CES ORIENTATIONS	244
2.5.1 L'IMPULSION ET LA CONTRAINTE SUR LES ACTEURS EXTERNES	244
2.5.1.1 Quelle place pour la coercition et la répression ?	244
2.5.1.2 La force de persuasion, la concertation et la négociation.....	246
2.5.1.3 Quel exercice de la « tutelle »	249
2.5.1.4 Les outils financiers	252
2.5.2 L'ANIMATION INTERNE.....	255
2.5.2.1 La DRT productrice de normes.....	256
2.5.2.2 la faiblesse de l'encadrement intermédiaire	258
2.5.2.3 Les difficultés de mobilisation de l'expertise technique régionale	259
2.5.2.4 L'accompagnement interne	261
2.6 QUELS APPRENTISSAGES ?	262

3	<u>L'EVALUATION DES RISQUES</u>	263
3.1	LE SENS DONNE A L'EVALUATION DES RISQUES	263
3.1.1	AU SERVICE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE AU TRAVAIL	263
3.1.2	AU SERVICE DE LA COHESION SOCIALE FONDEE SUR LE « DIALOGUE SOCIAL » ET L'EMPLOI	264
3.1.3	AU SERVICE D'UNE RENOVATION DE L'ORGANISATION DE LA PREVENTION	265
3.2	LA CONFIGURATION DES ACTEURS DESSINEES PAR LE DISPOSITIF RELATIF A L'EVALUATION DES RISQUES	266
3.2.1	LE MODE DE PRODUCTION DES ORIENTATIONS EN MATIERE D'ER	266
3.2.2	LA CONFIGURATION D'ACTEURS RESULTANT DU DISPOSITIF PUBLIC D'EVALUATION DES RISQUES	270
3.2.2.1	Au sein du ministère du travail, la valorisation de l'échelon régional	270
3.2.2.2	La valorisation inégale des acteurs externes	271
3.3	LES PROCEDURES ET OUTILS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'EVALUATION DES RISQUES	273
3.3.1	L'EVALUATION DES RISQUES PARMI LES AXES PRIORITAIRES DE L'INSPECTION	274
3.3.1.1	Une entrée tardive parmi les axes prioritaires	274
3.3.1.2	Une priorité qui n'en est pas une	275
3.3.1.3	Les raisons de cette dilution	275
3.3.2	LES TROIS RESSOURCES DE L'INSPECTION DU TRAVAIL : LA LOI, L'EXPERTISE, LES COOPERATIONS	276
3.3.2.1	La dévalorisation de l'approche réglementaire et coercitive	276
3.3.2.2	Une expertise qui privilégie l'accompagnement des entreprises	279
3.3.2.3	L'Etat entre impulsion et effacement	280
3.3.3	LE CONTROLE DE L'EVALUATION DES RISQUES ET LA RESPONSABILITE DES AGENTS	281
3.3.3.1	Une polarisation, toute théorique, sur le procès verbal	281
3.3.3.2	La responsabilité des agents de contrôle	282
3.3.4	L'INTERVENTION DES ACTEURS DE LA PREVENTION, EXTERIEURS AU MINISTERE	284
3.3.4.1	Le rôle attribué par le ministère aux acteurs	284
3.3.4.2	Le rôle revendiqué par les acteurs de la prévention	285
	<u>CONCLUSION</u>	287

INTRODUCTION

L'indépendance et l'adaptation au « terrain », que revendiquent les inspecteurs du travail ne les rendent pas moins dépendants, et pour un certain nombre attentifs, à la politique du ministère et aux instructions qui leur sont données.

Mais, aussi souples que soient celles-ci, et discrète la politique de prévention des risques professionnels, elles concourent à façonner l'environnement conceptuel, normatif et institutionnel dans lequel ils interviennent.

Cette politique s'exprime à travers un ensemble d'actions, et de mesures, qui se déploient et ont vocation à produire des effets en France, et en Europe, dans et hors de l'entreprise. Elles sont loin de toutes concerner l'inspection. Notre objet d'étude nous amène à adopter comme clé d'entrée les instructions données aux inspecteurs du travail.

La politique en matière de santé et sécurité au travail n'est pas indépendante de la politique d'ensemble du ministère. Et l'articulation des référentiels peut d'autant moins être occultée, que la mission généraliste des inspecteurs les amène à intervenir dans l'ensemble des champs du ministère. Aussi nous aborderons en premier, la question des orientations d'ensemble du ministère chargé du travail. (I). Puis, nous privilégierons dans notre développement ce que les instructions données aux inspecteurs du travail laissent voir de la politique publique de prévention des risques (II), et en particulier dans le domaine de l'évaluation des risques (III)¹.

¹ **Quelques conventions d'écriture** : Nous citons fréquemment dans ce chapitre des rapports et des circulaires. Aussi nous avons adopté des conventions d'écritures les concernant :

Les rapports établis par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) seront référencés par le mois et l'année de publication (ex : IGAS, juin 1996). La note de bas de page et la bibliographie énonce le numéro exact du rapport, le mois et l'année, son titre, ses auteurs. Lorsque nous faisons référence explicitement au rapport de l'IGAS nous ne le référençons que par le mois et l'année (ex :(IGAS, juin 1996)). Les autres rapports seront référencés par le nom de leur auteur ou coordonnateur ou de l'institution émettrice et l'année de publication (ex : Rapport Chaze, 2001). La note de bas de page et la bibliographie énonce le nom de l'auteur et/ou de l'institution, l'année et le cas échéant le mois, son titre.

Les circulaires annuelles relatives aux programmes d'actions de l'inspection du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité seront référencées par l'année qu'elles concernent (ex : C. 2002). Les autres circulaires seront nommées par leur date complète de parution (ex : C 18/04/2002). La note de bas de page et la bibliographie énonce le titre complet de la circulaire quand il ne s'agit pas d'une circulaire annuelle d'orientation.

1 LES ORIENTATIONS D'ENSEMBLE DU MINISTERE CHARGE DU TRAVAIL

Si l'action dans le champ de la santé et de la sécurité est celle qui donne lieu aux instructions les plus nourries du ministère à ses inspecteurs, nous constatons qu'il accorde la primauté, d'une part, aux problèmes d'emploi (I) et des relations sociales (II), et d'autre part, au «management» de l'inspection orientée vers une action en réseau et un travail par objectif (III).

1.1 LA PRIORITE A L'EMPLOI

La question de l'emploi domine les discours ministériels et les orientations données à l'inspection du travail et à son encadrement.

Dans son « programme pluriannuel de modernisation » - défini comme un outil d'impulsion et d'accompagnement de la réforme du service public engagé par l'Etat -, la "protection dynamique des salariés", de laquelle ressortent les actions en matière de prévention des risques professionnels, ne figure qu'au 5^{ème} rang parmi les sept missions du ministère de l'emploi et de la solidarité².

Les questions de l'emploi et de la formation professionnelle polarisent l'activité des directeurs régionaux du travail, et des directeurs départementaux. Plus des deux tiers des effectifs, et la quasi-totalité des crédits d'intervention des services déconcentrés du ministère du travail y sont consacrés. Citons l'IGAS :

« Immergés, parfois jusqu'à l'apnée, dans la mise en œuvre des politiques prioritaires de l'emploi, et soumis à ce titre, à la pression continue de l'administration centrale et des préfets, les directeurs départementaux (....). Au demeurant ils savent que c'est sur ce terrain qu'ils seront jugés à l'aune de leur résultat. Qui a jamais demandé des comptes à un directeur départemental sur les résultats obtenus par ses services ou sur les actions engagées à son initiative, en matière de prévention des risques professionnels ou en matière de répression des infractions au droit du travail ? » (IGAS, juillet 1999)³.

Les inspecteurs sont censés apporter leurs « concours à l'ensemble des missions de la DDTEFP »⁴. Mais leur collaboration dans le champ de la formation professionnelle et de l'emploi est virtuelle. Les dispositifs situés en amont de l'entreprise (par exemple la formation

² Citons les sept missions : "développement de l'emploi", "entretien et développement des compétences et qualifications", "fluidité du marché du travail", "lutte contre la sélectivité du marché du travail", "protection dynamique des salariés", "stimulation du dialogue social", "information et accueil des usagers" (Programme pluriannuel de modernisation 1999-2001 Ministère de l'emploi et de la Solidarité).

³ IGAS, rapport n° 1999 090, juillet 1999, Note sur le suivi et l'animation de l'inspection du travail, Roger Linsolas coordonnateur

Voir au sujet de la place occupée par les questions de main d'œuvre dans l'activité du ministère l'historique figurant dans le livre blanc publié en 1967 par le SNITMO ;

Notons encore la baisse des effectifs réels d'inspecteurs du travail survenue de 1987 à 1991 après la suppression de l'autorisation administrative des licenciements.

Voir le rapport du CES du 24/01/1996 sur l'inspection du travail : « Les conditions dans lesquelles est intervenu cet accroissement des politiques de l'emploi tendent à éclipser l'action de contrôle. Celle-ci ne représente plus que 25% de l'activité des directions départementales » (conclusion, page 199).

Dans le même sens l'avis du CES du 27 octobre 1965 sur la réforme de l'inspection du travail : « En outre et sans qu'il s'agisse d'attributions de droit, l'inspection du travail s'est trouvée associée, bien au-delà de l'application de l'ordonnance du 24 mai 1945 à la politique de l'emploi : (...) cette dernière extension d'activité déborde les possibilités de l'inspection du travail ».

⁴ Le décret du 24 /11/1977 portant organisation des SETE élargissait les missions des inspecteurs du travail. Idem décret du 1/08/2000 portant statut du corps de l'inspection du travail ; Voir à ce sujet Droit Social, avril 2002, Conclusions du commissaire du Gouvernement Emmanuelle Mignon, La réforme du corps de l'inspection du travail devant le conseil d'Etat.

des demandeurs d'emploi, le contrôle de leur recherche d'emploi) ne les concernent pas⁵. De nombreux autres, qui impliquent les entreprises (attribution d'emplois aidés⁶, suivi des reclassements à l'issue des licenciements collectifs), et seraient susceptibles d'impliquer les inspecteurs, ne les mobilisent qu'à peine, compte tenu de la faiblesse de leur pouvoir à leur égard, et de l'organisation interne des directions départementales adoptée pour la gestion de ces dispositifs.

Pour autant, les inspecteurs du travail sont sensibles aux questions d'emploi et ils interviennent dans ce champ lorsqu'il s'agit de veiller à l'application de dispositions du code du travail, protectrices des salariés. A titre d'exemple, citons le contrôle des procédures collectives de licenciement (les « plans sociaux »), et celui de l'emploi précaire⁷.

Les circulaires d'orientations générales, adressées tous les 3 ans à l'inspection du travail⁸, mettent l'accent sur l'emploi et l'accompagnement par l'Etat de nouvelles organisations du travail, le dialogue social et les risques professionnels.

Les directives que reçoivent les directeurs régionaux du travail, lors de leur réunion annuelle par le ministre, accordent une place limitée à l'action de l'inspection du travail, et encore plus réduite aux questions de santé et de sécurité au travail⁹.

Aussi, la ministre chargée du travail, Mme Guigou, pouvait-elle déclarer, au Conseil supérieur des risques professionnels, le 28 février 2001 :

« Durant les quinze dernières années, "conditions de travail" et "emploi" ont été trop souvent opposés, en Europe et en France. On a eu parfois la tentation de donner la priorité au maintien ou à la reconquête du nombre d'emplois, sur la protection globale de la santé et garantie de bonnes conditions de travail ».

Cet aveu de la primauté de l'emploi n'annonce pas un revirement, puisque la même ministre, trois semaines plus tard, annonçait aux directeurs régionaux et départementaux :

« Nos priorités sont simples : d'abord des emplois pour tous et ensuite des emplois de qualité »¹⁰.

⁵ Exceptionnellement des inspecteurs tenteront de prévenir le recours abusif aux salariés intérimaires dans une profession en se concertant avec les services concernés de la DDTEFP et l'ANPE.

⁶ CES, emplois jeunes, contrat de formation en alternance : apprentissage, contrat de qualifications.

⁷ Le contrôle en particulier des cas de recours aux contrats à durée déterminée et aux salariés intérimaires.

⁸ Cette périodicité de 3 ans est empirique et ne résulte pas d'une programmation. La circulaire de l'année 1991 énonce un considérant général « la politique de modernisation négociée (...) continuera à marquer les interventions des services tant dans la recherche d'une amélioration des relations et des conditions de travail que dans le traitement des problèmes d'emploi ou le développement de la formation professionnelle » et cinq thèmes : « la lutte contre les accidents du travail dont le nombre continue à croître de manière inquiétante », « favoriser la stabilité de l'emploi par la mise en œuvre de la loi du 12/07/1990 qui a adapté le régime des contrats précaires », « améliorer les salaires, les classifications et les perspectives de carrière des salariés les plus modestes », « mieux encadrer l'intéressement et la participation (...) », « l'application de la réforme relative au conseiller du salarié (...) ».

Celle de 1993 : « l'inspection du travail a pour vocation essentielle la protection des salariés. Dans un contexte durablement marqué (...) par un niveau de chômage élevé, la protection des salariés passe désormais aussi par la protection de leur emploi et par l'incitation à l'emploi de ceux qui n'en ont pas. La protection du salarié au travail constitue la mission première et la plus ancienne de l'inspection du travail. Pourtant la situation actuelle n'est pas satisfaisante ».

Celle de 1996 : les trois orientations sont les suivantes : « faciliter le développement de la concertation, de la négociation collective et du dialogue social », « agir sur le terrain de la durée du travail et de l'organisation du temps de travail », « amplifier la politique de prévention des risques professionnels »

Celle de 1999 : les quatre axes sont les suivants : « prendre appui sur la RTT pour favoriser dans l'entreprise des réorganisations internes négociées favorables au développement ou à la sauvegarde de l'emploi », « Lutter contre les abus de la flexibilité externe », « prévenir les risques professionnels et sauvegarder la santé des travailleurs », « combattre les discriminations raciales sur le lieu de travail ».

⁹ Cf. les discours des ministres lors des réunions des chefs de services déconcentrés.

¹⁰ Discours du 23/04/01 à l'INTEFP. Dans le Bilan des conditions de travail 2001 la DRT définit ainsi la problématique de « l'emploi de qualité » : « L'approche du "concept d'emploi de qualité" est nouvelle et se substitue positivement à celui d'« employabilité », initialement perçue comme la nécessité unilatérale pour le travailleur de s'adapter aux nouvelles contraintes du marché du travail. Un emploi de qualité doit en

La primauté accordée à l'emploi situe les salariés au centre des préoccupations du ministère. Mais les préoccupations relatives à la rentabilité des entreprises n'en sont pas moins présentes, tout en étant très discrètes dans les instructions données à l'inspection du travail. Ainsi lors de la commémoration du centenaire de la DRT, Mme Aubry déclarait :

« Cette direction et ce ministère sont aujourd'hui la direction et le ministère des entreprises comme des salariés. Je le dis très clairement, car pour moi, il n'y a pas de bonne situation pour les salariés si les entreprises ne fonctionnent pas bien et il n'y a pas d'emploi s'il n'y a pas d'entreprises compétitives qui créent des richesses »¹¹

En tant que citoyens et professionnels du social, en contact étroit avec les entreprises et les salariés, les inspecteurs ne sont pas insensibles aux problèmes de société constitués par le chômage et l'aiguïsement de la concurrence.

D'ailleurs, au cours de leur visite et au moment de formuler leurs prescriptions de mise en conformité avec la réglementation, les inspecteurs sont confrontés à une « résistance » économique des employeurs, et parfois des salariés, y compris de leurs représentants, exprimant des contraintes de rentabilité, dont l'ignorance mènerait selon eux à la fermeture de l'entreprise¹². Et dans ces circonstances, ainsi que N. Dodier l'a montré, les inspecteurs accommodent la loi.

Sans critiquer de front la priorité de la résorption du chômage, les inspecteurs contestent le déséquilibre de moyens, entre les services "emploi" du ministère et les sections d'inspection, désavantagées. Ils se désolent de la promotion par le ministère de statuts contractuels, censés contribuer à la lutte contre le chômage, mais qui, dérogeant aux règles limitant la précarité des emplois, affaiblissent la règle générale et compliquent leur travail. Ils dénoncent la faiblesse des dispositifs de contrôle des aides à l'emploi. Mais, tout en la déplorant, ils ont accueilli avec soulagement, compte tenu de leur charge de travail, la fin du contrôle administratif sur les licenciements économiques, et n'en revendiquent pas son rétablissement. De la même manière, les inspecteurs furent soulagés lorsque, en 2000, le contrôle sur le fond, préalable au conventionnement des accords de réduction du temps de travail dit « Aubry I », fut abandonné, au profit d'un simple contrôle de la légalité des signataires lors de l'enregistrement des accords dits « Aubry II », et d'un contrôle a posteriori par les URSSAF. Pour autant, les inspecteurs se reconnaissent dans l'importance accordée aux questions d'emploi, lorsqu'il s'agit de justifier leurs contrôles des formes illicites d'emplois que sont le travail précaire, le marchandage ou le travail dissimulé.

conséquences répondre à plusieurs critères : - préserver l'intégrité physique et psychique du travailleur (il ne « casse » pas, il ne s'use pas prématurément), - être conçu pour accueillir une gamme large de profils (...), - faciliter le développement des potentiels grâce à une organisation du travail et des relations de travail (dialogue social) (...). Les emplois de qualité sont donc un des éléments – avec la nouvelle politique de formation au long de sa vie- permettant de revenir sur les pratiques largement répandues qui ont abouti à écourter la vie active et à faciliter – avec des soutiens publics substantiels - le départ de salariés de 55 ans ou moins, pour les renvoyer dans la sphère de la protection sociale, aggravant ainsi les perspectives qui se dessinent pour l'équilibre des systèmes de retraite » p.107.

¹¹ Aubry M. (2000), « la DRT a 100 ans, un centenaire au cœur de l'actualité sociale », in *Ministère de l'emploi et de la solidarité*, Paris 2000 p.26.

¹² Il n'entre pas dans notre propos d'étudier le référentiel des organisations syndicales.

1.2 LA PRIMAUTE DU « DIALOGUE SOCIAL »

Les différentes circulaires et les discours ministériels de portée générale attribuent tous un rôle clé au « dialogue social », au développement duquel sont invités à concourir les inspecteurs¹³.

Ce terme flou recouvre, la prévention et la médiation lors des conflits, la production du droit conventionnel, la concertation ou le débat entre employeurs et représentants du personnel, le fonctionnement, voire le développement, des institutions représentatives du personnel ainsi que des institutions paritaires, et, on peut y ajouter, les relations entre l'Etat et les partenaires sociaux. Le « dialogue social », quand il ne constitue pas pour le ministère un objectif en soi, apparaît comme le dénominateur commun de toutes, ou presque, les actions destinées à être mises en œuvre par l'inspection du travail.

1.2.1 LE CONSENSUS SOCIAL

L'objectif de la paix sociale, garant de la prospérité des entreprises et du progrès social, est un élément constitutif de l'inspection du travail, dès sa création à la charnière du 19 et du 20^{ème} siècle¹⁴. Cela le demeure aujourd'hui, et d'un ministre à l'autre les termes sont quasiment identiques pour décrire cet objectif de paix ou de « cohésion sociale » dans le progrès. Citons le ministre M. Barrot en 1996 :

« La complexité et les rigueurs de ce contexte imposent donc aujourd'hui de garder constamment à l'esprit les principes qui doivent guider l'action de tous les agents du ministère, quel que soit leur angle d'approche de l'entreprise, et dont l'inspection du travail ne doit ni ne peut être la seule porteuse, en particulier :

- la protection de l'intégrité physique, de la dignité de l'homme au travail, et des droits qui leurs sont associés
- la recherche de tout ce qui peut concourir à l'équilibre des relations de travail et à la convergence entre l'épanouissement individuel et le progrès de l'entreprise en tant que communauté, lieu de production mais aussi cadre de rapports impersonnels et collectifs.

(...) les services déconcentrés doivent (...) et accomplissent ainsi pleinement leur vocation à être des acteurs de la transformation socio-économique du pays et des artisans de la cohésion sociale »(C 30/01/1996)¹⁵.

et Mme Aubry en 1999 :

« Les lignes de force des missions de nos services sont pour l'essentiel intangibles :

¹³ La première circulaire adressée à ses services par le nouveau ministre chargé du travail, Fillion F., le 28/05/02 se rapporte au développement du dialogue social.

¹⁴ Sources : Dhoquois R., « Idéologie conciliatrice et répression des récalcitrants dans l'Inspection du travail (1892-1970) » in *Inspecteurs et inspection du travail sous la 3^{ème} et 4^{ème} république*, p.60 ; Dans le même ouvrage Auvergnon P. « Débats et idées sur l'Inspection du travail sous la V^{ème} République, p.72 ; voir aussi dans le rapport Jouvin (1973) : « On peut affirmer que le rôle de l'IT ira grandissant en vue d'assurer une solution pacifique plutôt que violente des conflits du travail ». Aussi le ministre du travail Durafour : « j'ai jugé utile dans le cadre d'une réorganisation de mes services de créer une direction des relations de travail dont je souhaite qu'elle soit la "maison des partenaires sociaux" »- Discours devant l'AN le 04/11/1975 cité par Darve J. p.341. Le SNIT, syndicat hégémonique au sein de l'inspection du travail avant 1968 défendait dans son livre blanc en juin 1967 le « devoir fondamental de maintenir dans la concorde [les « assujetties et les bénéficiaires dont les intérêts peuvent parfois s'opposer »] » incombant à l'inspection du travail.p.92. Voir aussi Fortuné H. (1971) in *Droit Social* juin 1971 ; Decoust F. (1956), in *Droit Social* ; *Les Cahiers d'action juridique- Actes n°31-32*, 1981 ; *Droit Social*, juin 1971 p.397 ; la thèse de Auvergnon P.,1981 ; Sur le plan international voir les écrits de l'OIT/BIT et récemment Benadon M., « Nouvelles stratégies de prévention pour l'inspection du travail », 08/10/2001.

¹⁵ Circulaire DRT du 30/01/1996 d'orientations d'action dans le domaine des relations de travail, signée par Barrot J.

- protection de l'intégrité physique, de la dignité de l'homme au travail, et des droits associés
- recherche de l'équilibre des relations de travail au travers des mutations du contexte des entreprises.

C'est en développant une réelle stratégie d'intervention collective que l'inspection du travail saura inscrire son action dans le contexte actuel tout en restant fidèle à ses principes fondateurs » (C 02/04/1999)¹⁶.

1.2.2 LA NEGOCIATION COLLECTIVE

Le dialogue social est aussi assimilé à la négociation collective. Là encore, les ministres de différentes sensibilités politiques se rejoignent sur l'essentiel, un ordre juridique laissant une large place à la négociation collective, ouvrant le débat sur la définition de l'ordre public social :

Citons M. Seguin en 1986 :

« Il s'agit en fait de définir un point d'équilibre entre :

- d'une part, l'efficacité économique, c'est à dire l'adaptation des entreprises aux exigences de la compétitivité, qui est une condition de leur survie et de leur développement ;
- d'autre part, la protection sociale des salariés dont certains éléments peuvent évoluer parallèlement à l'évolution de l'économie et de la société.

La recherche de ce point d'équilibre, qui n'est d'ailleurs pas un point fixe, relève d'abord d'une négociation contractuelle entre les partenaires sociaux.

L'Etat doit cependant veiller à ce que le fléau de cette balance délicate, qui conditionne notre équilibre social, ne penche pas trop d'un côté ou de l'autre. C'est à lui qu'il appartient en définitive soit d'approuver un point d'équilibre qui lui paraît satisfaisant, soit de corriger les déséquilibres qu'il pourrait constater. En ce sens, il reste l'arbitre de cette nécessaire adaptation de notre droit du travail » (Droit Social décembre 1986 p.833).

Citons Mme Aubry en 2000 :

« Je voudrais d'abord revenir sur le débat autour de la refondation sociale, sur la place de l'Etat. Le droit du travail repose dans notre pays sur l'articulation féconde de la négociation sociale et de la loi. Opposer l'un à l'autre est stérile, dangereux même, pour les salariés. Pour cela encore faut-il d'abord fixer le cadre général de l'ordre public social.

Contester à l'Etat et plus encore à la représentation nationale la responsabilité de fixer le cadre général de l'ordre public social, c'est prendre un double risque. C'est d'abord entretenir l'idée fausse selon laquelle le social serait autonome par rapport au reste de la sphère publique. C'est ensuite considérer que l'Etat n'aurait plus à intervenir dans le rapport inégal entre salariés et employeurs en tant qu'arbitre et facteur de rééquilibrage ;

Il incombe à la loi de fixer les règles relatives à l'ordre public social, les principes qui ne doivent pas souffrir d'exception : la nature du contrat de travail, la durée légale du travail, le salaire minimum, l'hygiène et la sécurité, etc.... » (discours aux directeurs du travail 29/09/2000).

1.2.3 LES INSTITUTIONS REPRESENTATIVES DU PERSONNEL

Enfin, si nous laissons de côté la rencontre des partenaires sociaux dans les instances situées hors de l'entreprise¹⁷, le dialogue social s'incarne aussi dans les institutions représentatives du personnel, à l'égard desquelles les inspecteurs ont une mission de garant du bon fonctionnement et de protection des représentants du personnel. Ces institutions sont constituées d'environ 400 000 salariés protégés, délégués du personnel, élus du comité d'entreprise et membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

¹⁶ Circulaire DRT du 2/04/1999 relative aux orientations et actions prioritaires de l'inspection pour l'année 1999 signée par Aubry M. Voir aussi dans le même sens : « Des missions plus globales, des méthodes plus efficaces, des prérogatives et des moyens renforcés, tels sont les axes d'une inspection au service de la cohésion de la collectivité nationale et du progrès social » (Note d'orientation sur l'inspection du travail 15/03/1993 Mme Aubry) ; voir aussi les discours à l'INT devant les inspecteurs élèves du travail des ministres Beregovoy P. le 26 avril 1984 et de Auroux J. le 18/09/1981.

¹⁷ Que ce soit un partenariat de gestion au sein d'institutions paritaires (l'institution de prévention de la sécurité sociale, les ARACT, l'OPPBTP) ou tripartite (l'ANACT) ou bien un partenariat de confrontation associant ou non l'Etat (CSPRP, commissions de contrôle de médecine du travail). Nous empruntons à Viet V. la distinction entre les deux types de partenariats Viet V. et Ruffat M. (1999) p.56.

Elles font l'objet d'un confinement de la part du patronat¹⁸, sans que les organisations syndicales de salariés ne les promeuvent véritablement. Le renforcement des institutions représentatives du personnel, auquel adhèrent les inspecteurs, constitue la dimension du dialogue social la plus conflictuelle et la moins valorisée par l'administration du travail dans ses circulaires générales, ainsi que nous le verrons plus loin. Aussi le message du ministère adressé à ses inspecteurs, « faites en sorte que le dialogue social devienne la règle. Là est votre principale mission »¹⁹, leur apparaît comme une pétition de principe.

1.3 LE MANAGEMENT DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Le troisième thème récurrent dans les orientations ministérielles adressées aux inspecteurs du travail se rapporte aux modalités d'action des services. Le prescrit adressé aux inspecteurs est triple.

1.3.1 LA PRESENCE DANS LES ENTREPRISES

Il s'agit, en premier lieu, d'être présent dans les entreprises²⁰. Le ministère du travail associe à cette présence autant le contrôle que la médiation des conflits internes aux entreprises. Elle permet de justifier l'utilité de l'Etat, de « rendre perceptible nos actions vis à vis des salariés confrontés à des situations de travail difficiles, inquiets des conséquences sur leur santé et parfois sur celle de leur proche, ainsi qu'également des risques nouveaux »²¹. Pour les inspecteurs, cette prescription – à laquelle ils adhèrent – est contradictoire avec les moyens à leur disposition compte tenu des tâches à accomplir.

1.3.2 LE CONTROLE ET LE CONSEIL

En second lieu, les inspecteurs doivent conjuguer « l'observation vigilante, le contrôle, l'incitation, l'appui et le cas échéant la sanction »²². Ces termes ont-ils vocation à illustrer différentes missions ou leur succession signifie qu'ils sont synonymes ? En 2001, un groupe de travail, mis en place par l'administration centrale, définissait ainsi le contrôle :

¹⁸ « Nous souhaiterions que 1998 voie également en ce qui concerne les CHSCT, l'adoption d'une solution pertinente au problème de la prolifération des expertises commanditées par les CHSCT » Caron B. pour le CNPF CSPRP 17/02/1998. « Les CHSCT font actuellement l'objet de nombreux débats. Nous ne sommes pas fermés à toute amélioration du dispositif. Mais il nous semble important d'éviter les dérapages qui risqueraient de bloquer la concertation au sein des comités (...) » représentant du CNPF au CSPRP 14/02/1991.

¹⁹ Discours de Béregovoy P. aux inspecteurs élèves 26/04/1984.

²⁰ « L'entreprise [qui] doit demeurer le terrain privilégié de l'action de l'inspection du travail » Béregovoy à l'INT 26/04/1984 ; « Le contrôle de l'application de la loi doit constituer un élément prioritaire de l'action des inspecteurs du travail, notamment au travers des visites d'entreprises » Circulaire. DRT 25/03/1991 Soisson JP. ; « L'exigence d'une plus grande mobilisation de l'inspection du travail (le nombre d'intervention en entreprise à connu en 1990 son plus faible niveau depuis plus de 10ans) (...) », circulaire DRT actions prioritaires du 20/02/1992. « L'organisation des sections d'inspection du travail comme celles des DDTEFP doit permettre aux inspecteurs et contrôleurs du travail de dégager le maximum de temps pour visiter les entreprises, inspecter les locaux, régler les plaintes enregistrées. » Note d'orientation 15/03/1993.

²¹ Discours de Guigoux E. aux DRTEFP 23/04/01

²² Circulaire du 02/04/1999. Autrement dit par le ministre du travail Auroux J. le 18/09/1981 : « Les inspecteurs du travail [ont] une mission d'information et de conseil auprès des employeurs et des salariés ; une mission de contrôle devant déboucher sur une application effective de la loi et aussi des prérogatives de coercitions et de sanctions lorsque c'est nécessaire ». Notons, mais nous y reviendrons, que selon les circonstances le "contrôle" est plus ou moins valorisé par le ministère.

« Le terme "contrôle" doit ici s'entendre dans son acception la plus large, se traduisant par une présence effective en entreprise et se déclinant selon des formes différenciées ; information, conseil, appui, alerte, sanction, suivi dans la durée » (Rapport Chaze, 2001, p.8).

Le « contrôle » est constitutif de l'identité des inspecteurs du travail et sa polysémie assure l'unité de la profession dans sa diversité.²³ Nous y revenons dans notre seconde partie.

1.3.3 LE TRAVAIL COLLECTIF ET EN PARTENARIAT DANS UNE LOGIQUE DE TRAVAIL PAR OBJECTIF

Enfin, les circulaires, en particulier celles de 1993 de M. Aubry, celle de 1996 de J. Barrot et celle de 2003 du directeur des relations de travail s'étendent longuement sur le travail interne à l'administration nécessaire à la détermination et à la mise en œuvre de ses actions collectives. De même, mais c'est moins nouveau²⁴, insistent-elles sur le travail en réseau avec les autres partenaires.

Au début des années 2000, le plan pluriannuel de modernisation (PPM 1999-2001) et le projet de Directive nationale d'orientation (2002) poursuivent le mouvement en faveur du travail par objectif et suivant une logique de projet, dans le cadre d'une évolution affectant l'ensemble des services de l'Etat depuis la fin des années 1980²⁵.

Ainsi, l'inspection du travail se voit-elle enjoint de passer d'une organisation du travail fondée sur un « programme régulier de visite de l'ensemble des entreprises du secteur géographique »²⁶, à une organisation fondée sur des objectifs bâtis sur la base de diagnostics et donnant lieu à une évaluation.

Nous verrons plus bas comment les prescriptions adressées aux agents, dans le champ de la santé sécurité, revêtent d'une manière de plus en plus marquée cette dimension procédurale, non sans réaction de leur part.

Le décor étant planté, abordons les prescriptions relatives à l'action dans le champ de la prévention des risques professionnels.

²³ « Le contrôle est et restera le socle de notre activité car il permet d'acquérir une connaissance effective de la réalité des rapports sociaux et des pratiques sociales à l'intérieur des entreprises. Le contrôle est aussi un gage de légitimité des agents vis à vis des acteurs, notamment des patrons des PME avec lesquels il est nécessaire de discuter longuement pour les faire évoluer dans leurs pratiques professionnelles » Marimbert J. aux journées d'échanges des 4-5 novembre 1999 à l'INTEFP. Le cinquième des « axes stratégiques majeurs du « programme pluriannuel de modernisation 1999-2001 » du ministère consiste à « renforcer et professionnaliser le contrôle » et la directrice de la DAGEMO de le définir : « Ce contrôle implique présence, confrontation, dialogue, objectivation. (...) Il doit au contraire être organisé sur le long terme et sur la base d'un partenariat ». Bonnet-Galzy MC. Journées d'échanges 4-5 novembre 1999, INTEFP

²⁴ Les rivalités avec les CRAM avaient suscité plusieurs circulaires, en particulier celle du 6 mai 1965 qui mettait l'accent sur la coordination de l'action de contrôle des deux institutions et l'échange d'informations entre elles. Entre le milieu du siècle et la fin, la nouveauté résidera dans la valorisation de l'expertise (notamment celle des médecins du travail) et le renoncement à des liens institutionnels entre DRTEFP et CRAM au profit de coopérations souples et circonstancielles.

²⁵ Voir Donzelot J. et Estèbe P. (1994), « L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville », *Esprit* ; Voir aussi la circulaire Rocard de 1989 sur le renouveau du service public et le rapport Viveret sur l'évaluation des politiques publiques ; Voir aussi au sein du ministère le rapport Capmartin.

²⁶ Circulaire 1992, note IGAS 5/1972 sur l'organisation des SETE, circulaire du 17 mai 1979, circulaire 12/10/1979.

2 LES ORIENTATIONS EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES

Le champ de la santé et de sécurité du travail occupe une place centrale dans l'activité des inspecteurs.

Après avoir identifié les canaux d'expressions des orientations données à l'inspection (I), et les objectifs attribués à la prévention par le ministère (II), nous exposerons le jeu des acteurs conçu par le ministère (III), et les ressources déployées au service de ces orientations (IV). Enfin, nous examinerons la place accordée par le ministère du travail aux processus concourant à un apprentissage collectif de l'inspection (V).

La question de l'évaluation des risques fera l'objet d'une troisième section.

2.1 LES CANAUX D'EXPRESSION DES ORIENTATIONS DONNEES A L'INSPECTION

Depuis 1989, la Direction des relations de travail adresse à l'inspection une circulaire annuelle définissant les actions prioritaires des services en matière de prévention des risques professionnels. Ces circulaires incarnent et attribuent de fait au champ de la santé sécurité sa place centrale. Elles se veulent aussi un vecteur de la « modernisation » des méthodes d'intervention de l'inspection du travail :

« Les actions coordonnées de l'inspection du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail constituent un des axes à la fois prioritaires et pionnier de la politique du travail » (C14/02/2002)²⁷.

Ces instructions annuelles se combinent avec des circulaires particulières, réagissant à des événements²⁸ ou accompagnant de nouveaux textes. Citons, notamment, le décret de 1992 sur la co-activité, la mise en œuvre de la réglementation sur la mise en conformité des équipements de travail (1994), la nouvelle réglementation sur l'amiante (1996), le décret du 5 novembre 2001 sur l'évaluation des risques.

Chaque année, l'ouverture de la séance plénière du Conseil supérieur des risques professionnels est l'occasion d'un « discours de cadrage » du ministre chargé du travail, parfois transmis aux agents. Ce sont ces matériaux que nous analyserons ci dessous.

Pour autant, les instructions sont susceptibles d'emprunter d'autres canaux que ces circulaires. Ainsi, des réunions de service, régionales ou départementales sont organisées. Les réunions régionales sont très épisodiques (une à deux par an), et peu directives (débats à thème). Quant aux réunions départementales, mensuelles ou bimestrielles, elles ne sont que très partiellement consacrées aux questions de santé et de sécurité. Et nous reviendrons dans notre seconde partie sur la part qu'elles prennent dans les régulations internes à l'inspection.

On peut aussi considérer que le journal bimestriel interne au ministère, « Diagonal », remplit aussi une mission de porte-parole des orientations ministérielles. Mais le thème du « travail » y est limité, par rapport à celui de l'emploi et de la formation professionnelle, et les questions de santé – sécurité y occupent une portion congrue. En cela, le message est clair, quant aux priorités du ministère.

Enfin, les séminaires d'échanges proposés à l'ensemble des inspecteurs et la formation continue sont susceptibles de véhiculer les orientations ministérielles. En réalité, peu d'agents

²⁷ Circulaire DRT 14/02/02 relative au programme d'actions coordonnées 2002 de l'inspection du travail pour la prévention des risques professionnels.

²⁸ Les entreprises industrielles à hauts risques type Seveso (2002), l'encéphalopathie spongiforme bovine(2001),

participent à ces séminaires²⁹ et les formations dispensées aux agents de contrôle, assurées pour l'essentiel par leurs propres pairs, se prêtent peu à un discours hiérarchique; elles sont le plus souvent très spécialisées, par risques (le bruit, les équipements de travail, les opérations de construction, l'amiante, etc.), et apparaissent déconnectées des priorités affichées par la DRT : le travail par projet et le développement des partenariats.

Observons aussi que moins de la moitié des inspecteurs élèves en formation initiale à l'Institut national du travail perçoivent leur formation comme dispensatrice d'un prescrit à leur égard³⁰.

2.2 LES PROBLEMES IDENTIFIES PAR LE MINISTERE

L'énoncé de problèmes à résoudre constitue un puissant élément de légitimation des politiques.

Dans les circulaires relatives aux actions prioritaires, le « problème » énoncé en premier lieu est celui des méthodes de travail des services. Au Conseil supérieur de prévention des risques professionnels, c'est l'emploi qui constitue l'entrée en matière obligée³¹. En second lieu, apparaissent les événements tels que la « catastrophe de Toulouse »³² (2002), le « dossier » (!) de l'amiante (1997), mais aussi les questions de la croissance et de la réparation des maladies professionnelles (2002 et 2001), les risques émergents liés aux nouvelles organisations du travail (2000). Relevons que les questions soulevées par la circulaire de 1999 relatives au vieillissement des travailleurs et à leur « employabilité », suscitées au niveau européen, sont directement articulées avec l'emploi et en particulier la perspective de report de l'âge des départs en retraite³³.

Ainsi les questions de la santé et de la sécurité au travail apparaissent faiblement problématisées, et le Directeur des relations de travail peut déclarer que la prévention des risques professionnels « s'intègre dans la problématique générale de prévention qui souffre chroniquement d'un manque de portage socio-politique » (Marimbert J. 1998).

Cette situation traduit la faiblesse de la demande sociale en matière de prévention des risques, et en particulier de l'action syndicale dans ce domaine.

Dès lors, la mobilisation des acteurs publics de la prévention doit trouver en elle-même le ressort de l'action et œuvrer à la légitimer. C'est le sens que donne le ministère au développement de la logique de projet pour l'inspection du travail :

« La démarche d'objectifs permet de donner une meilleure visibilité à l'action de l'inspection du travail et à son utilité sociale qui est sous-estimée actuellement »³⁴.

On observe ainsi une action publique qui fonde plus sa dynamique sur une rationalité endogène à l'action organisée par les acteurs qui y sont mobilisés que sur une rationalité extérieure et substantielle comme l'intérêt général ou le droit public.

²⁹ Sur les 1200 inspecteurs et contrôleurs, pas plus de 150 ont participé à de tels séminaires nationaux au cours des 4 dernières années

³⁰ Voir en annexe les résultats de notre questionnaire concernant les inspecteurs élèves du travail, question 27.

³¹ CSPRP (2002) : « Le combat permanent pour l'emploi que nous avons encore renforcé (...) » ; CSPRP (2001) « L'embellie économique que connaît notre pays (...) la promotion de la qualité des emplois est devenue un des axes prioritaires (...) ». A contrario, en 2003 Fillon F. n'évoque pas la question de l'emploi.

³² L'explosion de l'usine AZF

³³ Voir notamment le bilan conditions de travail (1999) p.151 et (2001) p.107 ; Voir aussi note 11 et 56.

³⁴ Marimbert J. (1999), en ouverture des journées d'échanges « Evolution des pratiques de l'inspection du travail » 4-5 novembre 1999, INTEFP, Actes publiés par l'INTEFP.

2.3 LES OBJECTIFS DU MINISTERE DU TRAVAIL EN MATIERE DE PREVENTION

A défaut d'être porteuse d'une « grande cause », les circulaires véhiculent à l'égard de la prévention un triple message : la veille et l'alerte à l'égard de nouveaux risques, le « dialogue social » et enfin l'effectivité des mesures de protection des salariés.

2.3.1 LA VEILLE ET L'ALERTE

Le premier des objectifs donnés à la politique de prévention est la « veille et à l'alerte »³⁵.

Cet axe, présent depuis 1996 dans les discours au Conseil supérieur des risques professionnels et depuis 2000 dans les circulaires destinées aux inspecteurs, est justifié par la croissance des maladies professionnelles³⁶. Il constitue aussi pour l'Etat une adaptation du principe de précaution³⁷. Relevons que les discours et circulaires n'évoquent pas la mise en cause judiciaire de la responsabilité de l'Etat dans la catastrophe de l'amiante³⁸, ni son interpellation par des chercheurs et des collectifs ad-hoc³⁹. La « veille » se concrétise dans des enquêtes lourdes, des études épidémiologiques et des expertises confiées aux organismes experts⁴⁰. Elle implique, de fait, peu les inspecteurs du travail même si, depuis plus d'un siècle, ils se prêtent volontiers à l'exigence de faire « remonter du terrain » les problèmes rencontrés dans des rapports et enquêtes sur les maladies, accidents, machines et procédés de travail dangereux⁴¹. Pour les entreprises la veille et l'alerte s'incarneront dans l'évaluation des risques dont le ministère fera un élément central de l'action des services⁴².

³⁵ « L'inspection du travail doit donc plus que jamais se mobiliser sur sa mission traditionnelle de veille, d'alerte et de protection en matière de santé et de sécurité au travail » Circulaire 23/02/2000 mais aussi « accroître la capacité de veille, en vue de mieux anticiper les évolutions des risques professionnels et de renforcer l'effectivité de la prévention et de l'évaluation des risques » circulaire 14/02/2002. En 1995 le ministère parlait de « vigilance » à l'égard des accidents du travail.

³⁶ Le taux de croissance 99/98 est de 36%, les années antérieures il est de plus de 10% par an.

³⁷ Les ministres du travail revendiquent l'application du principe de précaution pour la mise en place d'un dispositif de « veille sanitaire ». Citons la ministre au CSPRP du 28/02/2001 : « L'application du principe de précaution nous oblige à une vigilance aiguisée, qui ne peut s'exercer sans l'appui des dispositifs de veille sanitaire mis en place » p.7, à celui du 25/02/1999 : « il interdit de considérer qu'un risque relativement faible constitue un problème négligeable, il interdit de ne rien faire au motif qu'il y a incertitude » p.10, aussi le 17/02/98 (p.12). La circulaire 2001 prévoit, « par mesure de précaution », une action destinée à « renforcer la sécurité des travailleurs de la filière viande au regard des risques biologiques en général et du risque de transmission de l'ESB [encéphalopathie spongiforme bovine] ».

³⁸ Rappelons que selon l'InVS l'exposition des salariés à l'amiante doit provoquer 2000 décès par an jusqu'en 2020. La cour administrative d'appel de Marseille a condamné le 18 octobre 2001 l'Etat pour ne pas avoir adopté suffisamment tôt les mesures de protection nécessaires à l'égard de l'amiante. « Il faut oser dire entre nous que collectivement (l'inspection du travail de l'époque, en porte sa part de responsabilité) notre ministère n'a pas été "performant" sur le dossier de l'amiante » ARSETE, Pour une stratégie collective et professionnelle de l'inspection du travail, note ronéotée décembre 2001. (L'Association des responsables des services extérieurs du travail et de l'emploi, regroupe les directeurs départementaux et régionaux du travail).

³⁹ L'expertise demandée par l'Etat en 1999 à l'INSERM sur la toxicité des éthers de glycol n'est pas sans lien avec l'opiniâtreté de la dénonciation, dès 1994, du danger de ces produits par A. Ciccollella ancien chercheur à l'INRS, Cf. Le Monde 11/12/2002.

⁴⁰ Citons les enquêtes SUMER, ESTEV, les études sur l'amiante, les éthers de glycols.

⁴¹ La plus célèbre de ces remontées, mais peut être pas la plus efficace, est le rapport en 1906 de l'inspecteur du travail de Caen M. Auribault décrivant les méfaits de l'amiante.

⁴² Voir plus loin notre section consacrée à cette question.

2.3.2 LE DIALOGUE SOCIAL

Le second message porté par les circulaires est celui du dialogue et de la cohésion sociale :

« Les missions exercées dans le domaine de la prévention des risques (...) concourent ainsi à la cohésion sociale, en complémentarité avec les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (...) »⁴³.

Prenant appui sur la question de l'évaluation des risques le ministère valorise le « dialogue social » qui doit présider à la prévention. La polysémie du terme permet d'y reconnaître la subjectivité des travailleurs, nécessaire à l'analyse du travail réel, comme la construction des compromis sociaux en œuvre dans la définition des risques et leur gestion. Cette dimension se concrétise aussi dans le soutien à l'action des CHS dont le ministère aspire à faire « un acteur actif de la prévention des risques ».

Soulignons néanmoins une contradiction entre la prégnance du discours sur le dialogue social en matière de prévention des risques et la faiblesse du dispositif opérationnel relatif aux institutions représentatives du personnel et à la négociation collective dans ce champ.

Ainsi, le renforcement des CHSCT, ou des délégués du personnel, est un parent pauvre des actions prioritaires. Cela résulte autant d'une absence de revendication des organisations syndicales de salariés trop faibles pour encadrer leurs militants dans les comités, que d'un vœu patronal dont est révélatrice l'explication de vote du « groupe des entreprises privées » au Conseil économique et social sur le rapport de C. Fiterman « Prévention et gestion des risques technologiques industriels » (CES, Fiterman, 2003) :

« Cependant nous avons un point de désaccord. Certaines recommandations concernant les CHSCT ne sont pas justifiées et n'ont pas leur place dans cet avis ; ainsi l'extension du renforcement des CHSCT (...). En conclusion, à l'exception de ce point de désaccord, notre groupe souscrit à l'essentiel du présent avis qu'il a voté favorablement ».

⁴³ Introduction de la circulaire de 1997.

Encadré n°III-1 : L'absence de mobilisation de l'inspection du travail par le ministère, en faveur des CHSCT

Parmi les circulaires ministérielles d'orientations générales adressées à l'inspection du travail depuis 1991, seule la circulaire du 30 janvier 1996 évoque sous la plume de Barrot J. l'objectif de « conforter d'abord, puis développer le réseau des institutions représentatives du personnel ».

Les circulaires particulières parues après les lois Auroux et relatives aux institutions représentatives du personnel en général ou au CHSCT en particulier (circulaires du 25 novembre 1983) sont essentiellement techniques ; d'ailleurs le terme « dialogue social » n'y apparaît pas, tout au plus les termes « concertation » et « débattre ». La seule circulaire qui invite les inspecteurs à favoriser la création des CHS et à en suivre l'activité, est celle du 12 avril 1980, relative à l'action à mener par l'inspection du travail en direction des CHS. Les circulaires antérieures datent de 1974 et de 1969. Celle du 8 août 1974, pour l'essentiel, commente les nouveaux moyens accordés au CHS par le décret du 1 avril 1974 et invite les inspecteurs à « assurer un suivi particulièrement attentif de l'activité des CHS placés sous leur contrôle et auxquels ils participeront au besoin de leur propre initiative » et à « établir un bilan de la gestion des comités à travers les comptes-rendus d'activité et le rapport annuel ». Il n'y apparaît pas une action des services, destinée à multiplier les CHS ni à augmenter la présence des IT en leur sein. La précédente du 30 mai 1969 déplore la faible activité du CHS et invite l'inspection du travail et les CRAM à coopérer pour un meilleur suivi des CHS.

Depuis la première circulaire annuelle relative aux actions prioritaires dans le champ de la santé sécurité, de 1989, ces institutions n'ont fait l'objet d'une action prioritaire en tant que telle qu'en 1989 et en 2000-2002⁴⁴, et remarquons que l'objectif se limite alors à une « sensibilisation » des acteurs. Elles n'apparaissent comme l'objet périphérique d'une action prioritaire qu'en ce qui concerne le BTP (en 1992-93), le travail temporaire et la sous-traitance (en 1993).

Relevons aussi le caractère tardif de l'intérêt porté par le ministère du travail à « la prise en compte par les négociateurs de la dimension conditions de travail dans les accords RTT », qui apparaît dans la circulaire annuelle de février 2000 alors que la négociation des accords de réduction du temps de travail a eu lieu en 1998 et pour l'essentiel en 1999 dans les entreprises de plus de 50 salariés et que les entreprises de plus de 20 salariés sont passées aux 35h au 1^{er} janvier 2000. Soulignons encore qu'il y a quelques contradictions à demander aux négociateurs de prendre en compte la dimension "conditions de travail", lorsque cette question ne figure pas parmi les clauses obligatoires des accords.

Observons enfin qu'il n'a pas été réservé de suite aux demandes de la CFDT d'instituer une « obligation annuelle de négocier sur les conditions de travail », et de l'ensemble des organisations de salariés, dans leur déclaration commune du 15 février 2000, de voir réformer la loi de 1987 afin que les contrats de prévention conclus entre la CRAM et le chef d'entreprise soient aussi négociés avec les organisations syndicales.

Ainsi, les référentiels de la prévention des risques et de la politique sociale de l'Etat se rejoignent. La « veille et l'alerte » d'une part, le « dialogue social » d'autre part permettent d'accompagner le développement économique et la bataille pour l'emploi, sans que l'Etat ne soit pris en faute et sans conflit social⁴⁵.

⁴⁴ L'alternance gouvernementale de 2003 sera fatale à « l'action » 2000-2002 en faveur des CHSCT.

⁴⁵ L'accompagnement du développement de l'industrie est consubstantiel de l'inspection du travail. Voir les travaux de Viet V.(1994). Citons aussi l'introduction et la conclusion de la circulaire ministérielle du 6 mai 1965 relative à la politique de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles : « Il n'est cependant pas admissible que les progrès de notre industrie, l'augmentation de la production et l'amélioration des conditions de vie qui en résulte ne s'accompagne pas d'une régression sensible des risques professionnels (.....) Je tiens en terminant à souligner de nouveau avec force l'importance majeure que j'attache aux problèmes évoqués ci-dessus, assuré que vous et vos collaborateurs, êtes fermement convaincu de la nécessité de

2.3.3 L'EFFECTIVITE DU DROIT ET DE LA PREVENTION

Le troisième message est celui de l'effectivité du droit et des mesures de protection. La prévention doit se concrétiser dans des avancées substantielles à l'égard des risques identifiés. Les campagnes, ponctuelles ou prolongées, de l'inspection concrétisent ce message.

Le choix des thèmes retenus est justifié dans les circulaires tantôt par les résultats des statistiques d'accidents, de maladies professionnelles ou les enquêtes sur les conditions de travail, tantôt par la parution de réglementations nouvelles ou le suivi de plus ancienne. Il faut y ajouter les événements médiatisés : chute de grues à tour, intoxication d'enfants au plomb, etc.

Il apparaît, en fait, que les critères invoqués pour le choix des thèmes permettent des choix arbitraires. Il est possible en effet d'extraire des statistiques et enquêtes, les questions de son choix que l'on qualifiera d'émergentes ou de dominantes. La production réglementaire est, quant à elle, tellement abondante qu'on peut y puiser le motif à de très nombreuses actions. Aussi les actions prioritaires manquent-elles de légitimité auprès des inspecteurs du travail.

Parmi ces actions, le BTP est une constante. Une priorité se dégage aussi depuis le milieu des années 1990, elle concerne les pathologies professionnelles liées à l'amiante (1995), et plus généralement aux produits cancérigènes (1999).

Il ressort en fait deux éléments. En premier lieu, l'absence de débat social sur les priorités du ministère du travail. Le mode de concertation avec le CSE en témoigne. En effet, si les orientations du ministère ont été soumises à son « adoption » en 1989-90 et 91, il ne ressort des circulaires suivantes qu'un « examen » de la part du Conseil, qui semble bien n'être que formel dès lors qu'il intervient le jour de la diffusion de la circulaire dans les services⁴⁶. Le compte rendu, dans le Bilan annuel des conditions de travail, des questions abordées en commissions spécialisées du CSE, ne fait pas apparaître de débat sur les projets de circulaires, et, dans son rapport 055 de mai 2002, l'IGAS soulignant les insuffisances des dispositifs de concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux notait :

« Il s'avère indispensable d'assurer la synchronisation entre les réunions du conseil supérieur des risques professionnels et le processus d'élaboration et de suivi des actions coordonnées ».

La consultation du Conseil en mars 2003 sur les orientations stratégiques à trois ans (2003-2006) marque peut être une inflexion, appelée de ses vœux par l'IGAS, en faveur d'un rôle consultatif élargi pour cette instance (IGAS, 2003p.292).

En second lieu, le véritable enjeu de cette « programmation » semble être, d'une part, la mobilisation de l'administration dans un but interne de cohésion et de réduction de l'incertitude sur la pratique des services⁴⁷, et d'autre part, d'affichage public destiné à justifier l'existence des services.

tout mettre en œuvre pour que dans un esprit neuf, l'activité industrielle et économique de notre pays se développe dans le respect de la sécurité des travailleurs ».

⁴⁶ Circulaire du 14 février 2002 et CSE du même jour ; circulaire du 22 janvier 2001 et CSE du 28/02/01 circulaire du 23 février 2000 et CSE du 24/02/2000; circulaire du 10 février 1999 du CSE du 25/02/99.

Dans le compte rendu de son congrès confédéral de 1996, le syndicat FO se plaint du fait que la « commission permanente du conseil n'ait pas été associée » à la décision du ministère du 13 juin 1995 d'accorder des délais supplémentaires pour la mise en conformité des équipements de travail aux branches professionnelles concluant une convention avec l'Etat.

⁴⁷ « Les orientations nationales du programme d'actions coordonnées de l'inspection du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail marquent chaque année, un moment stratégique pour la mise en œuvre, par les services déconcentrés de la politique du travail de notre ministère. Elles fixent les bases de l'élaboration des programmes régionaux et sont également l'occasion de mobiliser l'ensemble des agents, de façon que les

Dès lors, il n'est pas surprenant que ce soit le message relatif à la configuration des acteurs et à la conduite de projet qui domine dans les circulaires et discours.

2.4 LA CONFIGURATION DES ACTEURS ET LA CONDUITE DE PROJET PORTEES PAR LES CIRCULAIRES

La principale orientation véhiculée par les circulaires, et ce avec une vigueur croissante depuis 1992, est relative aux modes de construction de l'action du ministère et aux coopérations des acteurs publics de la prévention.

Le message est double : d'une part travailler suivant une logique de projet, articulant action nationale et initiative locale, selon le séquençage diagnostic - action - évaluation, d'autre part travailler en réseau, en interne comme en externe.

Ce message est cohérent avec le discours sur la « modernisation négociée » des entreprises du début des années 1990, et de la « réforme de l'Etat » de la fin de cette même décennie, dans le sens d'une montée d'un paradigme managérial⁴⁸.

2.4.1 LE TRAVAIL PAR OBJECTIF ET L'ARTICULATION DES NIVEAUX TERRITORIAUX

La circulaire du 20 février 1992 introduit une nouvelle méthode de programmation des actions prioritaires nationales, destinée à mieux associer l'inspection du travail à la définition de ses actions et à mieux coordonner son action avec celle des autres organismes de prévention. Le ministre justifie cette nouvelle démarche par l'exigence d'une plus grande mobilisation de l'inspection du travail, dont le nombre d'interventions en entreprise a connu en 1990 le plus faible niveau depuis plus de 10 ans. Il la situe dans un contexte d'aggravation continue d'accidents du travail, et d'une attente exprimée par les agents lors du séminaire de septembre 1991 sur les risques professionnels.

Il s'agit de construire un programme national sur la base de programmes élaborés dans les régions par les directeurs régionaux avec la contribution des médecins inspecteurs, ingénieurs de sécurité, directeurs départementaux et les inspecteurs du travail, mobilisés pour analyser les risques professionnels les plus graves dans la région. Cette démarche doit permettre aussi une meilleure évaluation de l'efficacité de l'action.

A partir de 1992, les circulaires, à l'exception de celle de 1994, réitéreront ces principes en apportant quelques variantes telles que la programmation pluriannuelle ou la distinction entre 'campagnes' et 'actions de fond' introduite en 2000.

Citons celle de 1999 particulièrement diserte sur le travail par objectif :

« Pour développer son efficacité et accroître sa visibilité, l'inspection doit privilégier une logique de conduite de projets conçus et animés collectivement. (...) Il faut donc de fixer des axes d'action prioritaires et traduire ces axes en objectifs opérationnels pour peser efficacement sur la réalité en évitant toute dispersion car il ne serait pas possible de gérer, au même moment, l'ensemble des prescriptions auxquelles l'inspection a la charge de veiller. Pour fixer ces axes prioritaires et des objectifs par rapport à la réalité de l'environnement, il faut nécessairement en faire un diagnostic et une analyse collective. D'où la nécessité d'une démarche d'action qui commence – au niveau de la section elle-même – par identifier les "pathologies", tenir compte des possibilités d'amélioration de la situation et des opportunités locales, concentrer les efforts sur des objectifs "atteignables" afin d'obtenir un effet démonstratif et un effet retour lisible et mesurable ».

objectifs poursuivis soient partagés et portés collectivement. » Premier paragraphe de la note d'accompagnement de la circulaire DRT 14/02/2002.

⁴⁸ La modernisation négociée est invoquée dans les circulaires de 1989, 1990, 1991, la réforme de l'Etat l'est dans l'introduction de la circulaire 14/02/02.

Mais le ministre écrit aussi dans la même circulaire que « l'inspection du travail doit renforcer sa présence sur le terrain » et que « les priorités ne sont nullement exclusives de l'action de fond permanente ». Dès lors, le travail par objectif, avec le temps et l'énergie que requiert sa construction collective, ne constitue-t-il pas une injonction contradictoire ?⁴⁹

2.4.2 LE PARTENARIAT INTERNE ET EXTERNE

Depuis la création de l'inspection du travail, l'administration du travail exprime la nécessité d'une collaboration entre les différents acteurs de la prévention.

Le piétinement de la prévention et la construction après la Libération d'un système de prévention cloisonné en « tuyaux d'orgue » renforcent ce besoin⁵⁰.

Les circulaires ministérielles adressées aux agents et les « Bilans des conditions de travail » établis par le ministère du travail avec la collaboration des différentes institutions de prévention, et destinés aux membres du Conseil supérieur de prévention des risques professionnels, rendent compte de cette exigence et de sa concrétisation.

La nouvelle démarche de travail par objectif introduite en 1992 a combiné à l'association des échelons locaux de l'administration une coordination accrue avec les autres acteurs de la prévention sur le plan national comme local. La thématique du « travail en réseau » n'a cessé de s'amplifier à partir de 2000.

Ce partenariat se concrétise au plan local, au plan national et international. Il concerne inégalement la détermination des priorités et leurs mises en œuvre.

Pour la mise en œuvre des actions, la volonté d'une coopération entre les différents acteurs est exprimée sans réserve par le ministère.

Mais sur quel objet, et à quel niveau, est censée intervenir cette coopération ?

Pour ce qui est de la consultation sur les orientations de l'action publique, notons que la concertation au plan national avec la CNAM, l'OPPBTP et l'ANACT est clairement revendiquée dans les circulaires, depuis 1992. Par contre, en ce qui concerne la détermination des programmes locaux, les coopérations locales sont bien moins valorisées. Il est significatif que les instructions données au service en 2002 concernant l'élaboration de « diagnostics locaux » n'intègrent pas le concours des autres acteurs de la prévention au diagnostic, se privant ainsi de leurs connaissances et d'une véritable implication de leur part dans des projets dont ils n'auront pas partagé la première pierre⁵¹.

Pour ce qui est de l'implication avec les préventeurs non institutionnels (les organisations professionnelles et les acteurs du secteur marchand, fut-il partiellement réglementé comme les organismes agréés,...), la lecture des circulaires et des Bilans des conditions de travail nous laisse sur notre faim, tant la synergie avec ces acteurs en est absente⁵².

⁴⁹ La circulaire du 19 juillet 1982, relative aux valeurs admises pour les concentrations de certaines substances dangereuses dans l'atmosphère des lieux de travail, illustre dans son premier paragraphe cette "injonction contradictoire" : « La prévention des maladies à caractère professionnel constitue aujourd'hui une priorité ; sans relâcher l'effort en matière de lutte contre les accidents du travail, il est nécessaire que les services de contrôle s'attachent beaucoup plus que par le passé à la réduction des pathologies professionnelles » (souligné par nous). Nous examinerons plus loin les positions contrastées des inspecteurs et de leurs porte-parole à l'égard du travail par objectif.

⁵⁰ Selon les termes de la DRT, Bilan des conditions de travail (1999) p.10.

⁵¹ Voir les critiques de Donzelot sur la dissociation des acteurs du diagnostic et des acteurs de l'action - opus cite p.117-118 Donzelot J. et Estèbe P. (1994).

⁵² Relevons dans les circulaires, l'exception des années 1996-1997 où la collaboration avec les syndicats patronaux de branches professionnelles a été encouragée pour le suivi des conventions de mise en conformité des équipements de travail, et de l'année 1999, où les syndicats d'employeurs et de salariés étaient identifiés comme partenaires possibles de la campagne sur "le travail mécanique du bois".

Rapportons les orientations ministérielles, en réservant à notre seconde partie les débats et pratiques qu'elles suscitent chez les inspecteurs.

Un partenariat interne

Le ministère promeut sur le plan interne deux types de coopérations.

L'un concerne le « réseau », horizontal, que sont invités à constituer les inspecteurs du travail avec les ingénieurs de prévention en direction régionale et les médecins inspecteurs régionaux du travail (MIRTMO). Citons la circulaire 2002, au sujet de l'action contre le risque cancérogène :

« Cette action sur le terrain doit être poursuivie en étroite articulation entre l'inspection médicale, l'inspection du travail et les ingénieurs de prévention dans une logique de réseau ».

Le second type de réseau interne est vertical et concerne les relations avec l'administration centrale. Si la pratique des groupes de travail communs à l'administration centrale et aux services déconcentrés n'est pas neuve, les circulaires de 2001 et 2002 innovent en identifiant clairement, dans le cadre d'un chapitre spécifique relatif à l'appui aux programmes des actions coordonnées, la question de « l'animation des actions ». Dans ce cadre apparaissent des groupes de travail (2 en 2001 et 3 en 2002) constitués par les « personnes ressources » locales et leurs correspondants de l'administration centrale ainsi qu'une cellule de quelques agents, intitulée « mission d'animation des services déconcentrés »⁵³.

Un partenariat externe

Le ministère promeut aussi un travail en réseau « externe ». Il se concrétise au niveau local, national et européen. Il est complexe et sa géométrie changeante.

Les inspecteurs du travail sont invités à développer les collaborations au niveau français

Le plus souvent le ministère distingue un premier cercle constitué des « partenaires privilégiés » : les institutions de prévention. Il s'agit des caisses régionales d'assurance maladie, de l'INRS, de l'OPPBTP, de l'ANACT et de ses associations régionales. La médecine du travail est située à la charnière ou au sein du second cercle constitué des institutions représentatives du personnel (CHSCT et DP) et des organisations patronales et syndicales qui sont parfois disjointes de ce deuxième cercle. Depuis l'année 2000, la médecine du travail qui faisait l'objet de négociations entre les partenaires sociaux, et dont la rénovation par la loi de janvier 2002 a permis de satisfaire les attentes européennes⁵⁴, se voit accordée un rôle majeur.

Citons la circulaire 2000 qui appelle les agents à travailler en partenariat :

« Ce travail en partenariat s'inscrit dans la poursuite de la coordination que la DRT a développée avec les différents organismes concernés, à l'échelon central, par la santé et la sécurité au travail ; au plan local, les réseaux devront intégrer ces différents préventeurs que sont la CRAM, l'INRS, l'OPPBTP et la médecine du travail, le réseau ANACT/ARACT mais aussi les acteurs de terrain que sont les organisations patronales et syndicales et les institutions représentatives du personnel. Ce travail en partenariat constitue un axe fort de ces actions coordonnées. Compte tenu des risques professionnels nouveaux, l'implication du réseau de la médecine

⁵³ Sur laquelle nous revenons plus loin

⁵⁴ La transformation des services de médecine du travail en service de santé au travail doté de compétences pluridisciplinaires permet à ceux-ci de tenir lieu de services de prévention prévus par l'article 7 de la directive cadre du 12 juin 1989.

du travail est indispensable, car elle garantit la réussite des actions intégrant une dimension sanitaire forte, terrain sur lequel l'inspection du travail a besoin d'experts et de relais. »⁵⁵.

Mais la coopération institutionnelle apparaît plus virtuelle et exceptionnelle que réelle.

Les « comités régionaux de coordination » mis en place par la circulaire du 6 mai 1965 pour pallier le constat de faiblesse des coopérations entre les CRAM et les services de l'inspection du travail et auxquels participe l'OPPBTP fonctionnent mal⁵⁶. Leur évocation intermittente par les circulaires ultérieures en atteste. Ils sont évoqués dans les circulaires de 1985, 1991, 1995 au sujet des actions concernant le BTP, et d'une manière générale dans celles de 1992, et 1998. Autant la circulaire de 1992 est ambitieuse à leur égard :

« Le comité régional de coordination doit évidemment être appelé à connaître, à ses différents stades [conception, mise en œuvre et suivi des actions], la réflexion ainsi menée au sein des services extérieurs du travail. Les partenaires sociaux de la région peuvent également y être utilement associés ».

Autant celle de 1998 est minimaliste :

« Il est souhaitable que ce plan d'action soit présenté au sein du comité régional de coordination, afin d'assurer l'information des partenaires privilégiés en matière de prévention des risques professionnels ».

Les commissions régionales de médecine du travail ne fonctionnent pas et ne sont plus évoquées depuis les enquêtes des années 1989-91.

Les circulaires sont quasi muettes sur la synergie effective des actions du ministère avec celles des autres préventeurs. Ainsi, de 1989 à 2002, le ministre a fixé près de 70 actions prioritaires aux agents des services déconcentrés⁵⁷. Le nombre de celles pour lesquelles il est annoncé dans les circulaires une coopération avec un partenaire extérieur est de l'ordre de la dizaine, dont un quart avec une autre administration, la DRIRE.

A de rares exceptions, les circulaires annuelles n'informent pas les agents des axes prioritaires des autres institutions. L'information, quand elle existe, est éminemment succincte et se rapporte à des actions convergentes : le BTP en 1985, 92 et 1995, le risque chimique en 1992 et la manutention en 1995-96.

La visibilité sur la réalité des coopérations et synergies entre institutions n'est pas meilleure dans les bilans présentés au Conseil supérieur qui ne procèdent jamais à l'exercice de comparaison, terme à terme ou globalement, des efforts de convergence déployés par les acteurs institutionnels⁵⁸.

Le cas des TMS (troubles musculo-squelettiques) est éloquent. Depuis des années l'ANACT et la CNAM ont fait de cette question un axe prioritaire et la Semaine européenne sur la santé sécurité de l'année 2000 y était consacrée avec le slogan « Tournez le dos aux TMS ». Or, c'est au problème des TMS que les circulaires annuelles du ministère du travail ont depuis 1996 tourné le dos !⁵⁹. On peut aussi évoquer, la priorité donnée par la CNAM, depuis l'année

⁵⁵ Circulaire 2000 Annexe 1 relative à l'organisation et la programmation future des actions coordonnées.

⁵⁶ « la coordination de leurs interventions [il s'agit des services extérieurs du travail et de l'emploi] avec celles des CRAM ou de l'OPPBTP n'est pas toujours suffisante ou satisfaisante, malgré l'existence de comités régionaux de coordination » Association des responsables des services extérieurs du travail et de l'emploi ARSETE note ronéotée Quel devenir pour les SETE, juin 1989

⁵⁷ Parmi celles-ci, certaines se sont répétées sur plusieurs années : l'action dans le BTP, la prévention du risque amiante, les équipements de travail, la co-activité, les travailleurs précaires, etc.

Voir en annexe III-1, l'inventaire des actions de 1989 à 2002.

⁵⁸ Une exception dans le Bilan des conditions de travail (1992) p.288 au sujet de l'action sur les risques encourus par les travailleurs sous statut précaire.

⁵⁹ De 1994 à 1996 la question des manutentions manuelles a fait l'objet d'une action prioritaire de sensibilisation des entreprises ; tandis que la CNAM et l'ANACT poursuivaient leur activité dans le domaine des TMS, les circulaires 1997-2000 n'ont ni retenu comme axe prioritaire la question des TMS, ni informé les services de la mobilisation de l'ANACT/CNAM et des échelons centraux du ministère dans le cadre de la semaine européenne de l'année 2000...dont le thème avait certes été décidé à Bilbao !

2000, à la prévention du risque d'accident routier, qui bien qu'il soit à l'origine de plus d'un tiers des accidents mortels du travail, n'a fait l'objet d'aucune allusion dans les circulaires du ministère du travail jusqu'en 2003.

Atteste aussi du caractère formel de l'appel au partenariat institutionnel, l'absence de tout indicateur le concernant dans les remontées d'informations demandées aux services déconcentrés.

Cette situation nous paraît concourir directement à ce que les inspecteurs ne conçoivent pas leurs relations avec les autres acteurs de la prévention en terme stratégique, mais essentiellement en terme d'instrumentation et de relations interpersonnelles. Nous apportons des développements à ce sujet dans la seconde partie.

Les partenariats européens

La dimension européenne du travail en réseau concerne principalement la Direction des relations de travail.

Les inspecteurs y sont indirectement associés à travers le réseau de normalisation, à la participation duquel une soixantaine d'inspecteurs et contrôleurs ont participé dans les années 92-94 et un peu plus d'une dizaine aujourd'hui. Ce « réseau » piloté par le bureau CT5 de la DRT coordonne l'action des agents qui représentent le ministère du travail au sein des « commissions de normalisations » de l'AFNOR qui effectuent le suivi de la production des normes européennes concernant les équipements de travail et dont le respect par les constructeurs présumera de la conformité des machines aux exigences essentielles fixées par les directives.

Les Bilans annuels des conditions de travail révèlent un investissement fort de la DRT dans les « réseaux européens » constitués principalement par la Fondation de Dublin, l'Agence de Bilbao, le Comité consultatif de Luxembourg, le Comité européen de normalisation, et des comités ad hoc. La DRT présente ces « réseaux » comme des lieux au sein desquels se déroulent des batailles d'influences déterminantes pour les intérêts économiques sous-jacents aux réglementations et pour la crédibilité des dispositifs normatifs actuels. Le patronat et un syndicat comme Force ouvrière⁶⁰ y souhaitent une activité visant à assurer une égalité de la concurrence et à éviter le « dumping social » :

« Il faudra également maintenir la pression sur la question de l'application effective et équivalente des directives européennes en santé et sécurité ». Caron B., représentant du CNPF au CSPRP 17/02/1998⁶¹.

La présence dans ces réseaux, et les relations informelles qui se développent autour, paraissent aussi essentielles pour les évolutions conceptuelles et réglementaires à venir⁶². Elles peuvent aussi constituer un stimulus pour la réflexion⁶³.

Cet investissement, répond à des injonctions européennes, mais aussi à une volonté nationale. Citons le représentant du patronat français :

⁶⁰ Rapport au congrès confédéral de 1996 de Force Ouvrière.

⁶¹ Et aussi au CSPRP du 6/02/1997 : « L'application loyale et équivalente des directives dans les différents Etats de l'union figure bien entendu parmi nos priorités, comme parmi les vôtres ».

⁶² Voir notamment la rivalité entre les notions « d'employabilité », introduite par la Finlande en 1999, et « d'emplois de qualité » que la France a obtenu de lui substituer en 2001 Cf. note 10.

⁶³ Le livre blanc sur la prévention du risque chimique en est. Par contre les bilans de l'application des directives constitue un général un exercice d'autosatisfaction.

« Ces dernières années ont été marquées par l'émergence (encouragée par la Commission européenne) de réseaux transnationaux, et notamment de réseaux informels exerçant leur activité dans le domaine de la prévention des risques professionnels. De telles méthodes de travail, qui correspondent probablement plus à la culture anglo-saxonne qu'à la notre, risquent de réduire l'influence française dans le domaine qui nous occupe (....) », (Caron B. au CSPRP 6 février 1997).

Cette implication européenne se fait-elle au détriment d'une animation de l'inspection du travail ? C'est ce que peut laisser penser le constat de la DRT sur l'importance du travail généré par les enquêtes, rapports et bilans demandés par l'agence de Bilbao et les autres institutions. En tout état de cause le sens en échappe aux inspecteurs. Ceux-ci, qui ont déjà du mal à admettre une prévention non réglementaire, ne peuvent qu'être perplexes à l'égard de l'affirmation de la circulaire de 1998 selon laquelle : « la politique communautaire revêt de plus en plus des formes non législatives ». L'injonction du « travail en réseau » n'en sort pas plus légitime pour les inspecteurs.

2.5 LES RESSOURCES DEPLOYEES AU SERVICE DE CES ORIENTATIONS

Nous avons vu plus haut l'univers de sens et d'acteurs qui est offert aux inspecteurs du travail. Mais, quels outils leur sont proposés pour l'investir ? En nous appuyant principalement sur les circulaires et discours ministériels, qui donnent à voir ces outils aux inspecteurs, nous distinguerons deux sortes de ressources qui se rapportent l'une et l'autre à une même dimension qui est celle de la coordination des acteurs autour de la prévention : d'une part l'impulsion et la contrainte à l'égard des acteurs externes, d'autre part l'animation interne de l'inspection du travail.

2.5.1 L'IMPULSION ET LA CONTRAINTE SUR LES ACTEURS EXTERNES

Nous distinguerons la place accordée à la coercition et la répression (I), la concertation et négociation (II), l'exercice du pouvoir de tutelle et les outils financiers (III).

2.5.1.1 Quelle place pour la coercition et la répression ?

L'action publique en matière de prévention des risques a historiquement privilégié les normes et la sanction de leur non-respect⁶⁴.

Dès lors, la question des moyens coercitifs et répressifs mis en œuvre se pose.

La répression n'apparaît pas comme un outil de la prévention :

En fait, dès sa création, l'inspection du travail a été invitée à privilégier la pédagogie sur la répression et à considérer que le procès verbal marquait l'échec de l'effort de conviction⁶⁵.

Citons la circulaire du 19 décembre 1892, relative à la loi du 2 novembre 1892 :

« Bien que les inspecteurs aient le droit et le devoir de dresser procès verbal, lorsqu'ils se trouveront en présence de contraventions graves ou d'un mauvais vouloir évident, ils doivent néanmoins tendre à donner à leur action un caractère plus préventif que répressif »⁶⁶.

⁶⁴ Caloni P. fait débiter l'histoire écrite de la prévention à la lettre patente de Charles IX, de juillet 1566, édictant pour les travaux de couverture des mesures de sécurité dont l'inobservation était sanctionnée d'amendes. Caloni P. (1952) p.3 - mais c'est aussi le cas des règlements privés : les règlements intérieurs, avec leurs sanctions pécuniaires interdites en 1982 et les sociétés d'assurance telle la Société mutuelle d'assurance des Chambres syndicales du BTP, créée en 1859, qui prévoyait dans son article 56 « sanctions spéciales à l'inobservation des mesures préventives ». Le règlement est reproduit dans l'ouvrage cité ci-dessus page 165.

⁶⁵ Voir Prévosteau, P. (1998), p.148 et suivantes.

Citons aussi Aubry M., ministre du travail, commémorant le centenaire de la DRT :

« Je crois qu'il ne doit jamais y avoir d'hésitation lorsqu'un procès verbal doit être dressé, notamment dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, après discussion avec le chef d'entreprise, mais pour moi un procès verbal signifie l'échec de la conviction, parfois parce que nous n'avons pas eu la chance d'être entendus, mais parfois aussi peut-être parce que nous n'avons pas été suffisamment convaincants. »⁶⁷

De 1989 à 2003, l'invitation à enclencher des poursuites pénales à l'encontre des employeurs, dans les domaines faisant l'objet d'une action prioritaire, n'est évoquée dans les circulaires annuelles qu'à quatre reprises, et uniquement dans le cas du contrôle des chantiers du bâtiment et travaux publics. Citons en un exemple :

« Dans les cas les plus graves, les inspecteurs et contrôleurs du travail s'ils n'ont pas réussi par la persuasion ou par une éventuelle mise en demeure, à obtenir la mise en place des dispositifs de sécurité appropriés, sont invités à dresser un procès verbal »⁶⁸.

Une seule circulaire annuelle, celle du 10 février 1999, exprime, sans que le terme procès verbal ne soit utilisé, la nécessité générale de « sanctionner les écarts, en particulier les écarts caractérisés, qui sont susceptibles de mettre en péril l'intégrité physique des salariés et/ou ne donnent pas lieu à une démarche corrective sérieuse et diligente ».

Le nombre de procès verbaux ou d'infractions relevées par procès verbal - la confusion règne à ce sujet dans les statistiques - figure rarement parmi les indicateurs chiffrés rendant compte des actions prioritaires, à faire remonter à l'administration centrale⁶⁹.

Cette dévalorisation de l'outil répressif est à mettre en parallèle avec le recul des sanctions prononcées par les CRAM. Ainsi, sur la décennie 1987-1997 le nombre de procès verbaux établi par l'inspection dans le domaine de la santé sécurité, et le nombre de majorations de taux de cotisation infligé par les CRAM, ont été chacun divisés par deux⁷⁰. Cette évolution rencontre l'assentiment des organisations patronales s'exprimant au CSPRP et heurte les porte-parole de l'inspection du travail. Elle inquiète aussi le ministre du travail qui évoque, en 2003, pour la première fois dans une circulaire générale, la construction d'une « politique pénale ».

⁶⁶ Instructions générales du 19 décembre 1892 adressées aux inspecteurs divisionnaires, Bulletin de l'inspection du travail, 1893, pages 47-64.

⁶⁷ « La DRT a 100 ans, un centenaire au cœur de l'actualité sociale », DRT, Ministère de l'emploi et de la solidarité, octobre 2000.

⁶⁸ Circulaire 27/02/1990 p.3 à propos de l'action prioritaire dans le BTP. Est-ce dû à la fugacité des chantiers rendant difficile une action de conviction ? A la visibilité des accidents mortels dans cette activité ? A la moindre « respectabilité » des conducteurs de travaux sur les chantiers ?

⁶⁹ Sept fois pour le BTP (entre 1990 et 1999), une fois pour la sous traitance (1993) et une fois concernant les machines à travailler le bois (1999). Toutes sont antérieures à 2000.

⁷⁰ Le nombre de PV est passé de 10 500 à 4 200, source : Bilan des conditions de travail 1988 et 1998.

Un pouvoir de coercition en extension mais peu valorisé

Le pouvoir de coercition attribué aux inspecteurs est limité aux situations de risques les plus graves. Les outils en sont le référé et l'arrêt de chantier institué en 1991⁷¹. Les circulaires valoriseront le recours à l'arrêt de chantier dont le but est de « soustraire le salarié au risque » de chute de hauteur, d'ensevelissement ou d'exposition à l'amiante. La circulaire 2002 évoque aussi « l'arrêt d'activité » en cas de dépassement réitéré des valeurs limites d'exposition professionnelle aux produits cancérogènes, instauré par la loi de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002. Mais les préalables à sa mise en œuvre sont tels, qu'il y a tout lieu de redouter qu'il ne soit jamais mis en œuvre.

Le référé, moins souvent évoqué dans les circulaires et beaucoup plus lourd à mettre en œuvre, est préconisé par celles-ci uniquement à l'égard des risques engendrés par un défaut de la coordination entre les entreprises sur les chantiers de construction⁷².

Ainsi répression et coercition dans le champ de la santé et de la sécurité ne sont pas valorisées par le ministère du travail qui oriente l'inspection vers une entreprise de conviction :

« Les pouvoirs de répression dont ils disposent et qui mettent en jeu des responsabilités pénales ne constituent qu'une partie de leurs moyens d'action. En dehors de cette action fondée sur des textes, l'inspection du travail use de son autorité et de sa compétence pour mener auprès des entreprises une action de persuasion non moins efficace ».

2.5.1.2 La force de persuasion, la concertation et la négociation

Puisque l'inspection du travail n'est pas une force de dissuasion, qu'en est-il de sa persuasion, à l'égard des thématiques auxquelles le ministère demande aux agents d'accorder la priorité ? A quelles concertations concrètes et processus de négociation avec les autres acteurs de la prévention le ministère invite-t-il ses agents pour promouvoir la prévention ?

La persuasion

L'action de conviction en faveur de la prévention revêt, dans l'énoncé par le ministère de son programme d'actions prioritaires, les formes du « contrôle » ou « d'enquête » dans les entreprises, de « sensibilisation » des employeurs ou des CHSCT, et de la médiatisation de risques ou de problèmes particuliers.

Les actions de « contrôle » sont loin d'être hégémoniques. Elles constituent les 2/3 des actions programmées depuis 1989, dont la moitié concernent les chantiers, avec leurs risques traditionnels ou celui lié au désamiantage, et les machines dangereuses.

Pour lever l'ambiguïté sur ces contrôles, dont l'objectif n'est pas, sauf exception, la répression, les circulaires en préciseront le plus souvent les objectifs : élaborer une cartographie de la présence de produits cancérogènes, recenser les accidents du travail intervenus dans l'activité concernée, identifier l'implication des travailleurs précaires dans ces secteurs, construire une méthodologie, informer et sensibiliser les employeurs et les salariés au risque particulier, etc.

Les circulaires invitent aussi les agents à procéder dans les entreprises à des enquêtes, dont la synthèse incombera aux échelons intermédiaires et à des actions de « sensibilisation ».

⁷¹ Loi du 31/12/1991 et décret du 29/06/1992. Dans ce que nous interprétons comme un exercice de prudence le pouvoir d'arrêter les chantiers n'a été étendu aux contrôleurs du travail, et par délégation des IT, que par la loi du 31/12/1992.

⁷² Circulaires 1997, 2000. Pour autant cette procédure peut être mise en œuvre pour toute situation dangereuse.

Sur les vingt années étudiées cette activité a concerné le tiers des actions prioritaires. Quels sont les buts de ces enquêtes ?

Tirer le bilan de dispositions législatives ou réglementaires, c'est le cas des enquêtes concernant la médecine du travail et la formation à la sécurité des travailleurs précaires. Impliquer à minima les services sur des champs qui font l'objet d'actions d'autres organismes de prévention, c'est le cas notamment des enquêtes concernant le risque chimique (étiquetage et fiche de donnée de sécurité) et de la manutention manuelle qui faisaient l'objet d'une campagne des CRAM.

Afficher une présence de l'inspection sur des questions d'actualités, c'est le cas de l'ESB.

Investir de manière résolument non répressive un champ incontournable, c'est le cas des CHSCT et des délégués du personnel.

Les services déconcentrés sont aussi invités à organiser des initiatives médiatiques, avec le concours des CRAM et de l'OPPBTP.

Force est de constater que les différents modes d'intervention - contrôle, enquête, actions de sensibilisation ou de médiatisation - sont peu articulés. Ainsi les initiatives médiatiques sur le bruit menées de 1989 à 1991 n'ont pas été suivies d'une action de contrôle. Il en est de même des enquêtes menées sur la manutention manuelle et sur le risque chimique. Les circulaires ne prévoient, concernant les CHSCT, aucune action de contrôle ou initiative médiatique⁷³, qui prendrait ainsi le relais des actions de sensibilisation prévues dans les entreprises.

A l'appui de l'action de sensibilisation, le ministère met à la disposition des agents des brochures et des films édités par lui-même, par l'INRS ou en partenariat avec les CRAM et l'OPPBTP. Les régions les plus dynamiques produisent elles-mêmes de tels outils dont la conception est l'occasion pour les agents et les services de s'approprier la réglementation. Et la production, sur le plan régional, de tels outils de sensibilisation est plus fréquente que celle d'outils de contrôle.

La concertation

Nous avons vu plus haut la rhétorique du ministère valorisant la concertation, préalablement à la définition d'actions locales ou accompagnant leurs mises en œuvre, avec en premier lieu les institutions de prévention et en second lieu les organisations professionnelles.

De fait, cette concertation institutionnelle concerne avant tout l'encadrement de l'inspection. Elle constitue néanmoins une invitation aux agents, pour qu'ils nouent ou développent les contacts interpersonnels avec les différents préventeurs.

En dehors d'opérations très ponctuelles, cette concertation n'est pas sans difficulté qui mine son crédit auprès des agents.

Pour devenir une ressource pour l'action, la concertation entre acteurs doit se traduire par une implication de leur part, pour reprendre la distinction de Donzelot entre consultation et implication⁷⁴. En effet, les échanges d'information entre institutions, voire même l'adhésion des uns au projet des autres, ne valent pas l'implication concrète de chacune.

Entre institutions de prévention (CRAM- Médecine du travail- ARACTs – OPPBTP – Inspection du travail) existent des rivalités professionnelles fondées sur la défense d'identités spécifiques, combinées à des orientations politiques qui peuvent neutraliser toute velléité de travail institutionnel commun. Ainsi l'attente de la mise en place des observatoires régionaux prévus par l'accord du 13 septembre 2000 a, dans certaines régions, « gelé » le partenariat

⁷³ Pourtant les années 1997 et 2002 coïncidaient avec les 50 ans des CHS et les 20ans des CHSCT.

⁷⁴ Chapitre III de l'ouvrage précité de Donzelot J et Estèbe P. (1994).

avec la CRAM. Les ambiguïtés liées à l'exercice d'une tutelle mal définie de l'Etat sur les CRAM et ARACTs alimentent les comportements crispés peu propices à la collaboration⁷⁵.

Entre les partenaires sociaux et l'Etat se réinvestissent des débats politiques, sur un fond de faiblesse des premiers, combinés à un délaissement du champ de la prévention par tous. Enfin la concertation la plus en amont, dès la phase de détermination des actions locales, qui est la plus susceptible de prendre en compte les attentes et désirs d'implication des uns et des autres, est, sans garantie de succès, coûteuse en temps alors même que le processus d'émergence des besoins au sein de l'inspection du travail est déjà très long. Dès lors, combinée aux réticences liées à la crainte pour l'Etat de perdre son autonomie, cette concertation est difficile à mettre en œuvre.

Aussi concertation et implication dans des actions communes ne constituent pas le quotidien de l'action de l'inspection du travail dans le champ santé-sécurité.

Les deux dimensions de la négociation

La place accordée à la négociation entre les partenaires sociaux et à la loi :

Depuis l'entre deux guerres, le ministère du travail accorde une place déterminante à la négociation collective, qui bien souvent précède la loi. En matière de santé et de sécurité du travail c'est, avec la rhétorique de l'ordre public, l'image de l'Etat extérieur, surplombant les partenaires sociaux qui prévaut. Cette posture n'est pas contradictoire avec la valorisation de la négociation. Elle induit cependant une hiérarchie des normes. Citons le ministre F. Fillon :

« C'est à l'Etat qu'il revient de fixer les règles de droit et de les faire respecter. L'ordre public en matière de santé au travail lui revenant naturellement. L'Etat doit fixer les limites au-delà desquelles il n'est pas autorisé de travailler en France. Il doit aussi garantir l'effectivité de l'application de ces règles, ce qui passe, si nécessaire, par leur clarification ou par le renvoi à des négociations de branche ou d'entreprise, lorsque cela s'avère pertinent. Les politiques de prévention des risques professionnels sont, pour leur part, de la responsabilité des partenaires sociaux. C'est à vous qu'il incombe de prévenir et de réduire sur le terrain les risques, branche par branche, entreprise par entreprise.

C'est à travers une articulation réussie entre l'Etat et les partenaires sociaux que nous progresserons. »⁷⁶

La négociation entre l'Etat et les partenaires sociaux comme moyen d'action de l'Etat :

Formellement, l'Etat ne « négocie » pas avec les partenaires sociaux⁷⁷.

Pour autant à l'occasion de la mise en conformité des équipements de travail opérée de 1994 à 2002⁷⁸, l'Etat conclura des « conventions » avec les organisations patronales de branche, approuvant les objectifs, et surtout les délais de mise en conformité dérogeant aux délais légaux, sur lesquels s'engageait le patronat. Les circulaires évoqueront ces conventions pour inviter les services déconcentrés à s'attacher, dans une démarche novatrice, d'avantage à leur contrôle qu'à celui des textes. Citons la circulaire du 2 janvier 1995 :

« L'esprit même de la démarche de mise en conformité, fondée sur un diagnostic d'entreprise dans le cadre de l'évaluation des risques, la définition d'un échéancier de réalisation, le provisionnement d'investissements – ainsi que le prévoit le plan de mise en conformité – appelle en effet une action partenariale à long terme et conduit à mettre en œuvre une approche différente – dans une certaine mesure contractuelle- du contrôle de

⁷⁵ Voir paragraphe suivant ; Voir l'incompréhension de l'inspection du travail à l'égard du refus des ARACT de lui communiquer les résultats des diagnostics courts qu'elles opèrent dans les entreprises qui leur ont été souvent signalés par l'inspection.

Voir aussi le contentieux sur les contrats de prévention des CRAM Cf. les rapports IGAS qui montrent comment la tutelle se réduit à un contrôle de légalité, bien en deçà de ce qu'exige la définition d'une politique de prévention

⁷⁶ Discours de François Fillon, ministre du travail, devant le CSPRP du 31 mars 2003.

⁷⁷ Nous avons vu pourtant dans notre chapitre sur la dimension normative comment ses décisions étaient éclairées par l'avis des partenaires sociaux, voir les accords collectifs qu'ils concluent et au contenu desquels l'Etat n'était d'ailleurs pas étranger.

⁷⁸ Comme plus tard pour « l'appui conseil à la mise en place des 35h »

l'application. Les textes réglementaires demeurent, mais bien plus que les textes – qui définissent un cadre général demandant à être précisé concrètement en fonction des familles de machines très différentes selon les branches professionnelles – c'est le respect des engagements contenus dans les documents de branches et dans les plans de mise en conformité qui fera l'objet de l'attention de l'inspection du travail ».

Mais la « négociation » avec les partenaires sociaux, ainsi que l'impulsion par l'Etat d'une négociation locale, entre partenaires sociaux, relative à la santé sécurité, sont absentes des instructions données aux services déconcentrés dans le champ des conditions de travail. Seraient-elles présentes, qu'elles souffriraient d'un manque de crédit compte tenu de la faiblesse des organisations professionnelles et des réticences de l'inspection du travail à concevoir l'Etat situé parmi les acteurs sociaux, au sens que Robert Salais et Michel Storper ont donné aux conventions de l'Etat situé⁷⁹ :

« Dans d'autres conventions en revanche chacun dans la situation (les représentants de l'Etat y compris) sait que l'Etat est là et part de la prémisse que l'Etat participe au même niveau que les autres à la coordination. Nous les appellerons convention de l'Etat situé ; c'est à elles que se réfèrent, en philosophie politique, les analyses de l'Etat subsidiaire, que le processus de construction de l'Europe a remis sur le devant de la scène ».

Pourtant, ici et là, sans que les circulaires ne les évoquent, ni n'en capitalisent l'expérience, l'inspection du travail – à l'image des CRAM - entame des discussions avec les branches professionnelles, ou des entreprises, pour conclure des « chartes » de bonnes pratiques de prévention⁸⁰, qui le plus souvent n'engagent que les entreprises et pas l'Etat. Elles reposent sur une confiance entre les acteurs, et relèvent bien de la logique de l'Etat située, telle que Salais et Storper la définissent. Mais ces chartes valent plus par l'apprentissage d'un travail collectif qu'elles constituent que par leur contenu tant il est vrai que ces chartes sont des textes « faibles » qui écartent ce qui peut diviser⁸¹.

La circulaire annuelle 2003 de la DRT y invite, pour la première fois, expressément les agents :

« C'est aussi l'occasion d'engager avec des grandes entreprises ou des groupes des contacts pour aider à la conclusion de chartes ou d'accords s'inscrivant dans la démarche de responsabilité sociale des entreprises. »

Il ressort ainsi des instructions données aux services de l'inspection du travail une posture des agents, à l'égard des entreprises, avant tout pédagogique suivant un modèle de « prévention » plus que « d'accusation », allant ainsi à l'encontre de l'approche morale qui tend à dominer chez les inspecteurs dans le moment phare de leur activité que constitue l'enquête sur l'accident du travail⁸².

2.5.1.3 Quel exercice de la « tutelle »

En amont des coopérations, se pose la question de l'exercice par les pouvoirs publics de leur tutelle sur certains des acteurs de la prévention. C'est le cas de la tutelle exercée par le ministère en charge de la sécurité sociale sur la CNAM et les CRAM, et, par le ministère chargé du travail sur l'ANACT et l'OPPBTP.

⁷⁹ Storper M. et Salais R., (1993), « Les Mondes de production », EHESS et plus particulièrement le chapitre I-IV^{ème} partie : « Les conventions de l'Etat entre les personnes ».

⁸⁰ Concernant la sous-traitance en aquitaine, la radiographie industrielle en PACA.

⁸¹ Dourlens C. (2000), « Action collective, engagements privés : la régulation par les chartes », in Peroni M., Micoud A., Paris, Ed. de l'Aube.

⁸² N. Dodier avait observé dans la pratique des inspecteurs du travail en entreprise en matière de sécurité la coexistence de ces deux modèles. Voir aussi Dodier N. (1994), p.251-273

Le modèle de la tutelle est celui prévu à la Libération dans lequel l'Etat définit la politique de prévention, et la sécurité sociale la met en œuvre. Mais comme le souligne l'IGAS dans son rapport annuel 2003, à propos de l'assurance maladie, « dans les faits, le partage des responsabilités n'est pas toujours limpide », et « en matière de prévention comme en matière de gestion du risque, la répartition des responsabilités entre l'Etat et l'Assurance maladie est aujourd'hui l'objet de nombreux débats ».

Dans quelle mesure cette tutelle apparaît-elle dans les orientations du ministère ? Dans quelle mesure se décline-t-elle localement et est-elle susceptible d'impliquer les agents des services déconcentrés ?

Les circulaires sont muettes sur l'exercice de la tutelle. Les contrats de progrès concluent entre l'ANACT et l'Etat ne sont pas évoqués et aucune orientation n'est proposée pour l'intervention des directeurs régionaux dans les comités d'orientation des ARACT à l'égard desquels l'Etat ne dispose d'aucun pouvoir particulier autre que...financier, puisqu'il constitue leur principal, si ce n'est exclusif, bailleur de fonds. (Bilan des conditions de travail 2001)⁸³.

Les orientations que le ministère des affaires sociales est à même de défendre à l'égard de la CNAM ou de l'INRS ne sont évoquées ni dans les circulaires, ni dans les rapports au Conseil supérieur des risques professionnels.

L'affaire des contrats de prévention est révélatrice de l'ambiguïté et de l'impuissance de la tutelle exercée par l'Etat sur la CNAM et les CRAM en matière de politique de prévention. Le 12 janvier 1988, la direction des relations de travail et la direction de la sécurité sociale du même ministère des affaires sociales et de l'emploi adressaient leurs instructions à leurs services déconcentrés, DRTE et DRASS, concernant leur rôle dans la mise en œuvre des contrats de prévention prévus par la loi du 27 janvier 1987. Ces contrats de prévention se traduisent par un cofinancement, CRAM/entreprises, de l'effort de prévention de celles-ci. La circulaire prévoit qu'un avis négatif du DRTE, rendu dans le cadre de l'instruction d'un projet de contrat de prévention, est de nature à bloquer le processus. Et si la CRAM veut passer outre, le DRASS est habilité à annuler la délibération du conseil d'administration de la caisse. Le 12 avril 1988, le directeur de la CNAM prenait dans une note adressée aux directeurs des caisses le contre pied de cette interprétation de la loi de 1987, dont en effet l'arrêté d'application du 15 décembre 1987 ne prévoit pas que l'avis du DRTE lie la CRAM. Une seule direction régionale du travail mit en œuvre la procédure d'annulation...qui entraîna une « glaciation » de 10 ans des relations avec la CRAM concernée.

Ainsi, la DRT est-elle tributaire de l'organisation de la prévention voulue par le pouvoir politique.

De ce point de vue, la création en 2002 par le législateur d'une convention d'objectifs et de gestion (COG), conclue entre l'Etat et la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles, constitue un outil juridique dont l'Etat était jusqu'à présent démunie lui permettant de peser sur les orientations de la CNAMTS⁸⁴.

Citons M. Fillon au CSPRP de mars 2003 :

« La convention d'objectifs et de gestion est aussi l'outil d'une modernisation des rapports entre l'Etat et la branche des accidents du travail. Elle doit mettre en place ou renforcer les procédures qui permettent, à échéance régulière, de vérifier la cohérence des orientations de l'Etat et celle de la branche ».

⁸³ Source Bilan des conditions de travail 2001, p.182 : « les ARACTs sont majoritairement cofinancés par l'ANACT (autour de 30%), l'Etat (DRTEFP, 36%), les Conseils régionaux (14%) et les crédits FSE (6%) ». Notons que les crédits FSE sont attribués via la DRTEFP.

⁸⁴ Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 ; Des conventions d'objectifs et de gestion (COG) existent depuis 1997 pour chacune des branches de la sécurité sociale.

Le contenu de la COG, qui – comme son nom l’indique - résultera d’une négociation avec les gestionnaires de la sécurité sociale, traduira les priorités politiques. L’exposé des motifs du projet de loi qui institue la COG⁸⁵, ainsi que les déclarations du ministre du travail laisse penser que la COG porterait pour l’essentiel sur le volet réparation des accidents et maladies professionnelles et non sur la prévention. Aussi le rapport annuel 2003 de l’IGAS déplore que le projet de convention ne concerne pas directement la santé au travail. Le ferait-il, qu’il devrait surmonter l’écueil d’une trop grande généralité. C’est ce que note le rapport en ce qui concerne les autres branches déjà soumises à une COG :

« Les services de l’Etat ont parfois l’impression que la convention d’objectifs et de moyens est un instrument trop général pour conformer aux priorités décidées par l’Etat les orientations de la Caisse nationale, mais aussi les actions des caisses primaires dont les initiatives sont mal connues de l’administration centrale et donc mal perçues » (p.243).

La recherche d’une cohérence entre la politique de prévention des risques professionnels de la CNAM et de l’Etat n’est pas facilitée par les divisions ministérielles existantes. C’est le constat qu’établit l’IGAS dans son rapport annuel 2003 (p.252) et un rapport de l’IGAS de 2002 qui constatait que :

« Les difficultés à assurer une coordination performante dans le secteur santé et dans le domaine de la sécurité sociale entre la DGS (direction générale de la santé), la DSS (direction de la sécurité sociale) ainsi que la CNAMTS et la DRT (direction des relations de travail) tendent à marginaliser cette dernière. A l’extrême, certains n’hésitent pas à proposer un transfert des domaines relevant de la santé au travail à la DGS. Ainsi les difficultés de pilotage rencontrées par la DRT renvoient à la capacité limitée qui lui est donnée d’être la responsable de projets transversaux sans les différents champs du travail ». ⁸⁶

Ainsi le rapport de la Cour des comptes de février 2002 sur les accidents du travail et maladies professionnelles, après avoir observé les carences du dispositif juridique permettant d’assurer une tutelle de l’Etat sur l’institution de prévention et l’organisation générale de l’action des pouvoirs publics, pouvait-il conclure que :

« L’examen de l’organisation générale de l’action des pouvoirs publics et de la sécurité sociale contre les risques professionnels fait donc apparaître des lacunes importantes. Ni au plan national, ni au plan local n’existe de véritable centre d’impulsion ayant une vue d’ensemble des risques professionnels et des actions menées(...). L’ensemble de ces insuffisances montre qu’il n’existe pas de politique d’ensemble en matière de risques professionnels » (p.198).

Le rapport annuel 2003 de l’IGAS confirme ce jugement, sans y annoncer d’issue, lorsqu’il énonce que « l’Etat ne peut se poser en seul pilote de la politique de prévention. Reste alors à déterminer le rôle de chacun, l’Etat étant en charge de la définition des grandes priorités de santé publique et de prévention, cette définition ne pouvant faire l’économie d’une concertation préalable avec les acteurs sociaux ».

Evoquons enfin brièvement la « tutelle » de l’Etat sur la médecine du travail pour ne citer que les interrogations de l’IGAS dans son rapport 2003 sur « le contrôle de l’Etat relativement lointain, fondé principalement sur la délivrance d’agrément » dont la médecine du travail fait l’objet et sa proposition que soit conclu « un contrat d’objectifs et de moyens (devrait être passé) entre les services de l’Etat en région (DRTEFP et DRASS) et les services de santé au travail ».

⁸⁵ Liaisons sociales n°72/2006 du 22 octobre 2002, p.7

⁸⁶ Rapport IGAS n°2002 055, mai 2002, Stratégie et engagement des directions d’administrations centrales et des sièges des établissements publics dans le processus de territorialisation Secteur travail-emploi, Nosmas JP. et Roux J., p.66.

2.5.1.4 Les outils financiers

Si l'argent est le nerf de la guerre, alors la guerre contre le risque que mène la prévention en est tributaire. Et, elle est bien mal en point. La faiblesse des crédits accordés pour les interventions du ministère du travail en matière de santé et de sécurité est révélatrice des priorités du pouvoir politique en même temps que de son effacement devant les autres acteurs de la prévention (I). Elle est aussi le produit de la place que les agents de l'inspection du travail accordent à cet outil (II).

La faiblesse des crédits révèle les priorités

Les crédits d'intervention à la disposition du ministère du travail, en matière de santé et de sécurité au travail (SST), sont dérisoires comparés aux autres dépenses du ministère et au budget de prévention de la branche AT /MP de la sécurité sociale.

En 1992, année qui suit l'adoption de la loi instituant les principes généraux de prévention et l'obligation d'évaluation des risques, le budget de l'ensemble des interventions publiques du ministère chargé du travail était de 62,7 milliards de francs (MdF) dont 35,5 consacrés à l'action économique. Dans cette somme, 13 millions de francs (MF) sont consacrés à la prévention des risques (médecine du travail, prévention des risques, directives européennes)⁸⁷. On peut y ajouter les 47MF du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT)⁸⁸ pour aboutir à des crédits d'intervention en matière de prévention des risques de 60MF, dans un rapport de 1 à 600 avec ceux consacrés à l'action économique !

Poursuivons la comparaison, en notant que le rapport des crédits SST avec les crédits dévolus la même année aux « contrats emplois solidarités » et aux « contrats d'orientation des jeunes »(4,1 MdF) est de 1 à 70.

La même année la CNAM versait 218 MF de subventions aux entreprises dans le cadre des contrats de prévention prévus par la loi de janvier 1987, soit près de 4 fois les crédits d'intervention du ministère en matière de prévention.

⁸⁷ Cf. le chapitre budgétaire « Encouragement à la formation ouvrière, amélioration des conditions de travail et subventions diverses - chapitre 44-73 » dont le montant total est de 142 MF, parmi lesquels les 13 MF consacrés à la SST.

⁸⁸ Crédits de paiement (CP)=47MF ; Autorisation de programme (AP)=35MF.

Encadré III-2 : Comparaison des crédits d'intervention pour la prévention du ministère du travail et de la CNAM

En millions de francs (MF)

Année	Actions directes du ministère pour la prévention (1)	FACT	Subventions accordées par la CNAM (2)
1987	7 MF	21 MF	1,4 MF
1991	9 MF	35 MF	116,4 MF
1992	13 MF	35 MF	218,5 MF
1998	15,6MF	36 MF	340 MF
2000	22,3MF	18 MF	263 MF
2002	30 MF= 4,6M€	18 MF	275 MF

(1)pour l'année 1987 chapitre 44-75 et 34-02 ; pour les années 1991 et 1992 chapitres 44-73-61 ,62,80, pour les années 1998,2000 et 2002 chapitres 44-73-90. Source : documents budgétaires

(2)année 1987 : subvention R422-8 code SS ; années ultérieures subventions en application de l'article 18 de la loi du 27/12/1987.Source : Bilan des conditions de travail.

Si on laisse de côté le FACT qui est tributaire de l'adhésion des entreprises, le rapport entre les crédits consacrés aux actions directes du ministère en matière de prévention et l'ensemble des interventions économiques du ministère du travail (emploi-travail-formation professionnelle) est de l'ordre de 1/4385 en 1987⁸⁹ et de 1/ 3250 en 2002⁹⁰.

Un autre exemple illustre les choix du ministère au détriment de la santé/sécurité : en 2002 le rapport entre les crédits de prévention en SST et le budget destiné à financer l'intervention de consultants privés auprès des entreprises pour la mise en place des 35h est de 1 à 8,5⁹¹.

Cette même année le ratio entre les crédits SST et ceux d'ensemble de la DRT sont de 1 à 7 ;

On peut identifier au cours des 20 dernières années en matière de politique budgétaire à l'égard de la prévention des risques professionnels, deux types de tournants.

Le premier d'ordre quantitatif se traduit par une augmentation sensible du budget : une première fois en 1992, destinée à encourager l'action des services dans le champ des équipements de travail faisant l'objet d'une nouvelle réglementation, une seconde fois en 2000 traduisant la montée des préoccupations liées aux maladies professionnelles⁹².

Le second tournant est qualitatif et se rapporte au développement d'une approche stratégique des crédits. Jusqu'en 1996, le recours aux crédits d'intervention pour les actions de prévention était évoqué, dans les circulaires, au cas par cas selon les thèmes des actions prioritaires : le bruit (1989- 1990-1991), les risques dans le BTP (1991 et 1994), la sécurité des travailleurs précaires (1992), la manutention en 1995. Ainsi la circulaire de 1992 précisant les modalités de construction des programmes régionaux d'action ne formule pas de recommandation dans le domaine des moyens financiers. En revanche, l'année 1996 voit l'utilisation des crédits d'appui faire l'objet d'une définition dans une annexe de la circulaire annuelle et d'une circulaire spécifique définissant la stratégie d'utilisation de ces crédits, et l'année 1997 voit

⁸⁹ Titre 4, 4^{ème} partie du budget Interventions publiques volet travail chapitre 44-71 à 77 loi de finance votée 1987

⁹⁰ Total Titre IV du volet travail de la LFI 2002

⁹¹ Il s'agit du dispositif « d'appui conseil ». Les montants sont de 4,6M€ /39M€.

⁹² Bien que l'augmentation de l'année 2000 s'accompagne d'une réduction du FACT.

les services déconcentrés bénéficier d'une délégation directe de crédits pour un montant égal à près de la moitié des crédits du ministère. Dès lors les « performances » des régions sont lisibles et les opérations gagnent en souplesse.

La croissance des ressources financières, destinées aux interventions dans le domaine de la santé et de la sécurité à la disposition des services centraux et déconcentrés, est bien réelle, même si ce budget reste dérisoire, comparé aux ressources de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle ou à celles des autres acteurs de la prévention.

Cette faiblesse ne saurait dissimuler le fait que les services déconcentrés utilisent peu l'outil financier mis à leur disposition. En effet les crédits délégués et les sommes prévues pour le FACT ne sont pas utilisés en totalité⁹³. Et, bien souvent, les directions régionales confient le soin aux ARACT de concevoir les dépenses, à l'image d'une DRT qui « agit souvent plus en appui d'expérimentation qu'en initiatrice »⁹⁴.

Dès lors, la marginalité de l'outil financier, dans l'action du ministère en matière de santé et sécurité du travail, n'est-elle pas la construction collective du ministère accordant la priorité à l'emploi et d'agents dévalorisant la ressource financière, sur un fond de déficit stratégique et d'absence de savoir-faire en matière de pilotage de projet dans le champ de la SST ?

Une faiblesse culturelle et stratégique

Le rapport que les inspecteurs nouent avec l'argent est une affaire d'identité professionnelle. L'inspection du travail se singularise des autres services de la direction départementale du travail, et des agents de prévention des CRAM, à travers notamment le rapport à l'argent. Les inspecteurs du travail, en section d'inspection, ne distribuent pas d'aides économiques, ni ne négocient des conventions financières comme cela peut être le cas en matière de formation professionnelle ou de reclassement de salariés licenciés⁹⁵. Ils se distinguent des contrôleurs de prévention des CRAM qui négocient avec les entreprises le contenu et le montant des contrats de prévention.

« L'inspecteur fait payer les patrons, il ne leur remplit pas le porte-monnaie ! », peut-on entendre. « A certains agents le rôle de "gendarme", à d'autres le rôle de "guichetier" » constatait-on déjà en 1992⁹⁶.

Pour les inspecteurs, le champ de la prévention est, essentiellement, circonscrit à celui des entreprises, dont les employeurs sont assujettis à une obligation de sécurité. Dès lors, financer la prévention serait financer les employeurs et constituerait une prime au non-respect des règles de sécurité. Les inspecteurs, qui fondent leur pouvoir sur les textes et sur le temps qu'ils peuvent consacrer à leurs visites, revendiquent des moyens de contrôle accrus, constitués par une réglementation plus contraignante et des effectifs supplémentaires. Cet état d'esprit explique que les inspecteurs suscitent si peu d'opérations faisant appel au Fonds d'amélioration des conditions de travail, et ne revendiquent pas de moyens financiers pour accompagner leurs actions.

Le fait que les cadres intermédiaires – directeurs départementaux, régionaux et parfois aussi les chefs de bureaux de la DRT – soient d'anciens inspecteurs du travail, contribue à la prégnance de l'état d'esprit selon lequel l'action de l'inspection du travail ne requiert pas la mobilisation de ressource financière.

⁹³ Circulaire crédit d'appui 1999.

⁹⁴ Rapport IGAS 2002 055 p.63

⁹⁵ La faiblesse du contrôle par l'Etat des aides économiques octroyée aux entreprises que dénoncent les inspecteurs et leurs porte-parole ne contribue pas à grandir l'outil financier.

⁹⁶ Rapport « Pour la cohérence de l'action des SETE » janvier 1992 p.14.

De l'argent pour quoi faire ? Si le soutien financier à des initiatives patronales est difficilement envisageable par les inspecteurs, des crédits sont peut être nécessaires pour financer des actions de contrôle ou de persuasion de l'inspection ?

Les difficultés rencontrées par les inspecteurs, pour participer à la conception d'actions collectives qui se traduisent autrement que par l'addition numérique des forces, ne sont pas de nature à générer des projets nécessitant un financement.

Dans les circulaires adressées aux agents, les crédits d'appui ont pour vocation de « soutenir la dynamique des actions coordonnées » (C.2001, C.2002), plus précisément de

« favoriser l'émergence de dynamiques territoriales et d'initiatives exemplaires (...) et soutenir la mise en œuvre thématique du programme d'actions concertées de l'inspection du travail ainsi que les initiatives de partenaires locaux ou d'opérateurs extérieurs dans le domaine de la santé et de la sécurité du travail », ou encore d'« accompagner l'appropriation par les acteurs des principes de prévention et leur traduction dans les faits afin d'amplifier ou de faire écho à l'action de l'inspection du travail ; organiser ou développer des activités de veille sur l'évolution des conditions de travail et de prévention (...) favoriser la généralisation de la démarche d'évaluation globale des risques et de management interne de la sécurité au sein des PME de moins de 50 salariés »⁹⁷.

La note d'accompagnement du projet de loi de finance 2003 exprime autrement la vocation des crédits d'intervention qui est de « maintenir la capacité d'intervention de l'inspection du travail sur le champ de la santé-sécurité en lui permettant d'agir sur le terrain autrement que dans le cadre strict du contrôle en entreprise »⁹⁸.

On mesure, dès lors, le divorce ou l'indifférence, que de nombreux inspecteurs – centrés en priorité ou exclusivement sur le contrôle en entreprise et convaincus de la centralité de l'inspection parmi les acteurs de la prévention - peuvent avoir à l'égard de la ressource financière, destinée pour l'essentiel à d'autres fins.

Pour d'autres agents, la distance à l'égard de la ressource financière se nourrit, en même temps qu'elle l'alimente, dans un espèce de cercle vicieux, d'un défaut d'articulation des opérations financées par les directions régionales du travail avec l'action concrète de l'inspection.

Pour autant de 1989 à 2002 le principe d'un « appui financier aux actions » a peu à peu conquis le droit de citer parmi les outils à disposition des agents. La référence aux « crédits d'appui » est passée du statut de précision dans les annexes aux circulaires, à celui de conclusion précédant la signature du directeur des relations de travail.

2.5.2 L'ANIMATION INTERNE

« Animer, c'est donner la vie. C'est aussi encourager.(...) »⁹⁹ écrivait l'IGAS en 1970. « Animer c'est inviter à l'action quand on ne peut y contraindre » précise J. Donzelot (Donzelot J. et Estèbe P. 1994).

Si cette animation est un mode d'action de l'Etat à l'égard des acteurs de la société civile¹⁰⁰, c'est aussi un mode de régulation interne. Le terme "d'animation" est employé par le Syndicat national des inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre (SNITMO) dans son livre blanc de 1967, et par l'instruction ministérielle du 23 février 1978 pour l'application du décret du

⁹⁷ Respectivement circulaire 1999 et 1998

⁹⁸ Note d'accompagnement du projet de loi de finance 2003 ;

⁹⁹ Rapport annuel IGAS 1970 p.371 et le texte poursuit : « Trop souvent le rôle de l'administration centrale s'est limité à l'élaboration de textes dont les ministères concernés n'étaient pas en mesure de connaître dans quelles conditions leurs dispositions étaient respectées ».

¹⁰⁰ Nous l'avons vu plus haut dans l'action de conviction menée par l'inspection dans les entreprises. Très tôt, en 1956, les inspecteurs sont chargés d'animer les CHS. Voir Vayssières (1956) « le rôle de l'inspection du travail en matière de sécurité » RFT n°2 1956 p.13.

24 novembre 1977 sur l'organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi (SETE). Depuis 1992, le terme est couramment utilisé au sein de l'inspection pour rendre compte de la ressource déployée pour la mise en œuvre par les agents des orientations définies par les circulaires.

Nous étudierons dans notre seconde partie les régulations internes à l'inspection du travail. Bornons-nous à énoncer ici le cadre prescriptif.

2.5.2.1 La DRT productrice de normes

La mission principale de la DRT est de préparer les textes législatifs et réglementaires dans son domaine de compétence.

La DRT est organisée en trois sous directions, chacune divisée en bureaux¹⁰¹. Le Directeur des relations de travail déplore la segmentation de la DRT, suivant la logique de bureaux spécialisés, et inadaptée à l'approche globale des situations de travail, et de l'action publique¹⁰².

La sous direction des conditions de travail est constituée de cinq bureaux : amélioration des conditions de travail, qui assure notamment le secrétariat du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels (CT1-2), médecine du travail (CT3), protection de la santé en milieu de travail (CT4), sécurité des équipements de travail (CT5), et chantiers et lieux de travail (CT6), tandis que l'Inspection médicale est directement rattachée au directeur des relations de travail. Elle apparaît largement cloisonnée. Ainsi, par exemple, la question des agréments par le ministère, que ce soit des services de médecine du travail, des organismes techniques de vérification, des experts en CHSCT ou des coordonnateurs de sécurité sur les chantiers, n'a donné lieu à aucune réflexion d'ensemble de la sous direction, ni expression d'une doctrine à ce sujet, avant que l'IGAS ne s'empare en 2002 de la question (Bilan des conditions de travail 2002, p.28). A ce cloisonnement se conjugue une extrême faiblesse des moyens. Ne citons pour exemple que le risque chimique dont un seul agent, pour l'ensemble du ministère du travail, doit assurer la production et le suivi des règlements, la veille technologique et les réponses aux problèmes posés. La segmentation et l'indigence de moyens affectent aussi le suivi des actions prioritaires, ne favorisant pas ainsi les éléments transversaux et la production d'un sens commun.

La génération actuelle d'inspecteurs du travail n'a pas connu l'administration centrale des années 1960, ni même du début des années 1970, réputée inaccessible aux services déconcentrés comme aux partenaires sociaux et dont l'activité exclusive était la rédaction de textes dont elle ne se souciait pas de la mise en œuvre¹⁰³.

Et pourtant, en mai 2002, l'IGAS constatait l'insuffisante structuration de la DRT en matière de concertation avec les services déconcentrés. Le diagnostic de l'IGAS sur la DRT est sévère :

« Les moyens de pilotage et de l'animation des services déconcentrés par la direction des relations de travail apparaissent insuffisants. Cette direction a pour mission principale de préparer les textes législatifs et réglementaires dans son domaine de compétence. Sa réussite en ce domaine semble avoir focalisée sa compétence sur cette seule fonction. Face à la technicité forte de chacun de ses bureaux, elle peine à mettre en œuvre une démarche transversale (...) la DRT est insuffisamment structurée en matière de concertation avec les

¹⁰¹. Sous direction des droits des salariés, sous -direction de la négociation collective, sous -direction des conditions de travail et de la prévention des risques du travail. Cf. organigramme en annexe III-2.

¹⁰² Interview de Combrexelle JD. dans la revue *Diagonales*, juin-juillet 2001. Un projet de réforme de la DRT avait vu le jour en 1997 mais il échoua faute de « soutien au plus haut niveau », (IGAS 2002-055 p.77).

¹⁰³ Source :Darve J.(1982), p.346 et 391 ; Bodiguel JL. (1979a) « les services extérieurs du travail et de l'emploi » juin 1979 p.29.

services déconcentrés. Elle ne dispose pas de mission organisée à cet effet mais uniquement d'un conseil technique. Les modalités de relation avec les services territoriaux relèvent de fait de l'initiative particulière de chaque sous direction ou de chaque bureau. Pourtant la DRT dispose d'atouts. Ainsi à titre d'exemple, les actions coordonnées dans le domaine des risques professionnels et des conditions de travail apportent des bases concrètes, évolutives et concertées qui font émerger des évolutions souhaitables».

« Ainsi, globalement, la DRT tant au plan de sa structuration que de ses moyens financiers et de ses instruments d'intervention, n'a pas une maîtrise globale du pilotage et de l'animation des services déconcentrés dans son champ d'intervention » (IGAS 2002a p.6 et 67)¹⁰⁴.

La sous-direction des conditions de travail fait figure de pionnière en terme d'animation et de pilotage d'une politique du travail :

« En fait c'est la sous-direction des conditions de travail et de la prévention des risques du travail qui entretient les relations les plus suivies avec les services déconcentrés (...) » (IGAS 2002a p.71)

Selon Marc Boisnel, responsable de la sous-direction santé – sécurité depuis 1993, un quart seulement de l'activité de son service est consacré à la production juridique, le reste est tourné vers la centrale, les services déconcentrés et surtout les partenaires sociaux, l'Europe et l'action interministérielle.

Les effectifs de la sous direction chargée des questions de santé et de sécurité du travail n'ont pas cru en 20 ans tandis que l'Europe accapare de plus en plus de ses ressources.

Depuis 1985, et en s'accroissant d'année en année, la sous-direction de la DRT en charge des questions de santé et de sécurité et les services déconcentrés se rapprochent. Ce rapprochement est le fruit d'une volonté politique de « modernisation » de l'Etat¹⁰⁵ et d'une aspiration des inspecteurs à la prise en compte de leurs préoccupations. Les inspecteurs l'ont exprimée avec l'association Villermé, et à l'occasion du séminaire de septembre 1991¹⁰⁶ et des groupes de travail accompagnant la commémoration du centenaire de l'inspection.

La conception même des programmes d'actions prioritaires fait ainsi l'objet, depuis 1991, d'une démarche itérative, sans cesse plus sophistiquée, entre les régions et la centrale. Sur les questions faisant l'objet d'actions prioritaires, la DRT invite les régions à désigner des « personnes ressources », destinées à servir de relais entre les préoccupations des agents et celles du ministère. Des réunions de suivi rassemblent des correspondants locaux et la DRT.

Plus rarement, des groupes de travail réunissant des inspecteurs du travail et des membres de l'administration centrale défrichent des questions sensibles¹⁰⁷. L'un des bureaux spécialisés, celui en charge des équipements de travail, fait connaître régulièrement aux services déconcentrés l'état des signalements des machines non conformes qui lui sont parvenus du terrain.

¹⁰⁴ Rapport IGAS n°2002 055, mai 2002, Stratégie et engagement des directions d'administration centrale et des sièges des établissements publics dans le processus de territorialisation Secteur travail-emploi, Jean Pierre Nosmas et Jacques Roux.

¹⁰⁵ « Le Premier ministre a engagé l'ensemble du gouvernement dans une vaste action de modernisation de notre administration (...) nos services n'échappent pas à cette remise en question, à cette exigence d'une nouvelle définition des moyens, des méthodes et des objectifs de leur action » lettre du 16/02/1989 du ministre du travail, Soisson JP., aux DRTEFP suivi de réunions inter-régionales. Cette « modernisation » de l'administration est le pendant de la « modernisation négociée » des entreprises à laquelle l'Etat est invité à concourir, sous l'impulsion du Premier ministre, Rocard M.

¹⁰⁶ Séminaire national de l'inspection du travail sur la prévention des risques professionnels du 20 septembre 1991 à la maison de la chimie, réunissant près de 400 agents des services déconcentrés et de la DRT. A cette occasion, la démarche de programmation « top down » devait être fortement critiquée. Articulé à une réflexion menée dans les régions, ce séminaire produisit une nouvelle démarche d'élaboration des programmes d'action du ministère dans un sens « bottom up ».

¹⁰⁷ L'aboutissement partiel de ces groupes, lié à un exercice de prudence politique de la DRT mal explicité aux agents, laisse parfois un goût amer aux inspecteurs s'y investissant ; C'est là cas en matière de sous-traitance (1997) et de l'évaluation des risques (1998-2002).

Pour autant, et bien que le secteur de la santé et de la sécurité soit le plus en avance de la DRT dans ses relations avec les services déconcentrés et malgré la création lors de l'été 2002 au sein de DRT d'une « mission d'animation de l'inspection du travail », nous verrons dans la seconde partie que les agents ne vivent pas l'administration centrale comme une ressource pour l'action. Au contraire même, et nous l'aborderons avec la question de l'apprentissage organisationnel de l'inspection du travail, les demandes de la DRT de remontées d'informations sur l'accomplissement des actions prioritaires, sans retour de sa part, l'éloignent des agents, quand elles ne donnent pas d'elle l'image d'une machine bureaucratique.

2.5.2.2 la faiblesse de l'encadrement intermédiaire

Les inspecteurs du travail appartiennent à une organisation hiérarchisée.

Ils sont eux-mêmes chef de service, en ce qu'ils ont la responsabilité de leur section d'inspection, composée de deux secrétaires, assurant des tâches administratives, de deux contrôleurs du travail, chargés généralement du suivi des entreprises employant moins de 50 salariés, tandis qu'ils assurent le suivi de celles d'un effectif supérieur. Nous rendrons compte dans la seconde partie du déficit de régulation interne des sections d'inspection.

Les inspecteurs sont sous l'autorité de leur directeur départemental, qui dans les départements les plus importants la délègue à l'un de ses adjoints : « Le directeur départemental organise, coordonne et suit les actions d'inspection de la législation du travail ». Selon l'instruction du 4 avril 1995, les inspecteurs du travail, en leur qualité de cadre A, appartiennent à l'équipe de direction élargie de la direction départementale du travail.

Le directeur régional dispose du pouvoir de notation et de proposition de promotion des inspecteurs au grade supérieur. Il a pour attribution de « définir les orientations générales des actions d'inspection de la législation du travail, après concertation avec les directeurs départementaux du travail (...) »¹⁰⁸.

Nous analyserons dans la seconde partie le constat du désengagement des directeurs départementaux et régionaux en matière d'animation et de pilotage du champ travail, ainsi que les carences des inspecteurs.

Notons d'ores et déjà qu'une des sources de ce désengagement réside dans la priorité accordée aux questions d'emploi.

Les rapports successifs de l'IGAS sur l'animation de l'inspection du travail et sur les services déconcentrés témoignent de cette carence de régulation de contrôle en même temps que de la volonté du ministère d'en poser l'importance. Citons le rapport de l'IGAS de 1999¹⁰⁹ :

« En ce qui concerne l'inspection du travail, le rôle des DRTEFP est déterminant pour en structurer et en évaluer l'action. Leur réinvestissement dans ce domaine appelle une poursuite de l'effort engagé dans le cadre des programmes d'action concertée, (...) »

« L'activité pour le moins prudente du directeur régional et des directeurs départementaux dans le suivi de l'activité de l'inspection conduit à s'interroger sur la nécessité de rénover ce dispositif et de lui substituer une

¹⁰⁸ Article 3 et 7 du décret du 28/12/1994 relatif à l'organisation des services déconcentrés du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

¹⁰⁹ Rapport IGAS 1999-090, juillet 1999, sur « le suivi et l'animation de l'inspection du travail », p.32 et 33. Voir aussi le rapport du groupe « Cohérence des SETE » janvier 1992, le rapport IGAS 2001-089, septembre 2001, sur « L'adéquation entre les missions et les moyens des DRTEFP », le rapport IGAS 2002-055, mai 2002, sur « la stratégie et l'engagement des directions d'administration centrale (...) » ; le rapport IGAS 2002-138, décembre 2002, sur « le pilotage et animation de la fonction d'inspection du travail dans les DRTEFP et les DDTEFP »

véritable politique d'évaluation de l'activité de l'inspection du travail (...) la culture du management ne fait pas encore partie de l'acquis des DDTEFP. Il serait donc souhaitable de développer une formation de management pour l'ensemble des cadres A et envisager parallèlement la mise en place de chartes de services comprenant l'élaboration, dans le cadre d'objectifs annuels ou pluriannuels de programmes de travail déclinés par section et assortis d'une grille de bilan, l'ensemble comportant un certain nombre d'éléments quantitatifs ».

Les faiblesses de l'encadrement de l'inspection du travail ne déparent pas avec la faible volonté politique en matière de prévention des risques. Elles expliquent le niveau limité d'exigences adressées aux inspecteurs pour la mise en œuvre d'actions qui ont cessé de s'appeler « prioritaires » en 1997 pour s'intituler « coordonnées » et qui sont fondées pour l'essentiel sur le volontariat, et sur des échantillons restreints d'entreprises et dont les résultats, nous le verrons plus loin, sont décevants.

En revanche, la dimension procédurale de la programmation de l'action de l'inspection, fondée sur le travail par objectif et le « partenariat », est valorisée à un point tel que transparaît une volonté politique de réformer le mode d'intervention de l'Etat, plus que de mobiliser les agents sur un risque donné, ce qui amène un chef de bureau de la DRT à considérer en 2002 que les circulaires, se perdant en méthodologie, ne définissent plus en réalité de priorités pour les services.

2.5.2.3 Les difficultés de mobilisation de l'expertise technique régionale

Les circulaires invitent souvent les inspecteurs à un travail en réseau avec les experts des régions : médecins inspecteurs et ingénieurs de prévention. Citons la circulaire 2002 :

« Cette action sur le terrain doit être poursuivie en étroite collaboration entre l'inspection médicale, l'inspection du travail et les ingénieurs de prévention, dans une logique de travail en réseau ».

Le travail en réseau appelé de ses vœux par le ministère reproduit le cloisonnement des expertises que connaît la prévention. Citons l'annexe 1, « Organisation et programmation futures des actions coordonnées », de la circulaire annuelle 2000 :

« Compte tenu des thématiques 2000 [amiante, installations nucléaires de base, agents cancérigènes, CHSCT/Délégués du personnel, NdA] l'implication du réseau de la médecine du travail est indispensable, car elle garantit la réussite des actions intégrant une dimension sanitaire forte, terrain sur lequel l'inspection du travail a besoin d'experts et de relais. Le travail de l'inspection doit donc se faire en synergie avec ces médecins, dont l'implication et la mobilisation peuvent encore progresser grâce au relais et à l'impulsion des médecins inspecteurs régionaux (MIRTMO). Il gagne aussi à être conduit avec les ingénieurs de prévention des DRTEFP qui doivent être présents régulièrement sur toutes les actions régionales pour y jouer leur rôle de personne ressource et, en liaison avec les ingénieurs-sécurité des CRAM, lesquels peuvent apporter sur certains dossiers les compétences techniques complémentaires aux agents de contrôle de l'inspection. »

Le ministère n'encourage-t-il pas, dès lors, le cloisonnement institutionnel, que, pourtant, il déplore ? C'est le sentiment de l'IGAS dans son rapport annuel 2003 :

« Les positionnements relatifs des inspecteurs, des ingénieurs et des médecins au sein des services du travail, semblent être un frein au développement de la pluridisciplinarité »¹¹⁰.

Des rapports successifs ont noté l'insuffisance numérique des experts régionaux. Ainsi, en 2001, l'IGAS évaluait à 14 le besoin en ingénieurs de prévention supplémentaire, pour un effectif de 17 ingénieurs en poste, et à 12, le besoin de médecins inspecteurs supplémentaires, pour un effectif de 40¹¹¹.

¹¹⁰ Rapport annuel 2003, Santé, pour une politique de prévention durable, La Documentation française, Paris, 2003.

¹¹¹. Rapport IGAS, 2001-089, septembre 2001, rapport sur l'adéquation entre les missions et les moyens des DRTEFP, A. Amson, J.M. Boulanger, B. Lucas.

Mais les rapports de l'IGAS notent de manière récurrente, les difficultés de collaboration entre l'inspection du travail et ces experts pour des raisons de disponibilité mais aussi pour des raisons relatives au mandat des agents.

A l'égard des ingénieurs de prévention, le rapport de décembre 2002, se polarisant sur leur expertise technique observe que,

« Les ingénieurs sont en nombre très insuffisant pour apporter un soutien réel aux agents confrontés à des exigences d'un haut niveau de technicité ».

A l'égard des médecins inspecteurs, le constat n'est pas uniquement numérique. L'IGAS observe que « l'inspection médicale n'était de fait pas mobilisée en appui direct à l'action des agents » (rapport précité), et elle note un problème d'intégration de l'inspection médicale dans l'activité collective des services :

« Il reste indispensable d'articuler fonctionnellement son activité [de l'inspection médicale] avec celle du pôle branches-entreprises auquel elle se rapporte. C'est au directeur adjoint chargé de ce pôle qu'il revient d'organiser l'intégration de l'appui de l'inspection médicale à l'action d'ensemble et de structurer cette intervention. » (IGAS, septembre 2001, p.58).

Cette situation apparaît relever tant de la carence générale de management déjà évoquée que de la manifestation de l'autonomie, d'une part des inspecteurs, et d'autre part, du groupe des médecins inspecteurs¹¹². Cette autonomie des MIRTMO, est encouragée par leur statut de contractuel¹¹³ et par l'organisation des services déconcentrés et de la DRT. En effet, compte tenu des enjeux politiques de la médecine du travail et de l'existence de l'ordre des médecins, le ministère fait relever les médecins inspecteurs d'une double hiérarchie, d'une part du Médecin chef du service de l'inspection médicale – directement rattaché au DRT et non à la sous direction des conditions de travail- et d'autre part du directeur régional (circulaire du 6 juillet 1979 et décret du 28 décembre 1994). C'est, semble-t-il, l'expérience du conflit de pouvoir entre les médecins inspecteurs et l'encadrement qui explique la non mise en place d'un réseau des ingénieurs de prévention, malgré la recommandation de l'IGAS¹¹⁴.

Cette organisation concourt directement aux difficultés de cohérence rencontrées dans les régions. On peut aussi penser qu'elle affaiblit la capacité d'intervention de l'Etat à l'égard des services de médecine du travail.

A cet isolement à l'égard de l'inspection du travail se conjugue une distance à l'égard des autres services de santé publique. Et finalement, c'est la capacité d'intervention du ministère du travail à l'égard de la santé au travail qui en pâtit, comme le souligne l'IGAS dans son rapport annuel 2003 :

« Le relais des médecins inspecteurs régionaux du travail n'est pas à la hauteur des besoins. Car ce corps aussi est en crise : en nombre réduit (...), ces médecins inspecteurs sont mal intégrés aux services administratifs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, peu ouverts à la culture médicale, à son langage, ses valeurs, ses méthodes, et pas du tout liés aux services régionaux de santé publique (DRASS). Si bien que les médecins inspecteurs se trouvent la plupart du temps plongés dans un isolement dont ils finissent par se satisfaire, mais qui au bout du compte s'avère extrêmement préjudiciable à la prise en considération des enjeux sanitaires par l'administration du travail » (p.138).

Et l'IGAS de souligner la symétrie entre le cloisonnement des institutions de prévention et celui des ressources du ministère :

¹¹² Notons que les médecins inspecteurs, au nombre de 40, ont constitué un syndicat propre.

¹¹³ C'est aussi le cas des ingénieurs de prévention en DRTEFP.

¹¹⁴ (IGAS, 2001a, p.59) ; c'est aussi le cas du rapport IGAS n°97 042, de mai 1997, Bilans et perspectives des relations entre médecins inspecteurs de santé publique et MIRTMO, Reyrole L., Dorlhac H. de Borne, Vincent J., p.31-32.

« Les positionnements relatifs des inspecteurs, des ingénieurs et des médecins au sein des services du travail, semblent être un frein au développement de la pluridisciplinarité. La question de la pluridisciplinarité du contrôle des entreprises mérite donc d'être explicitement posée. De même que celle d'une approche coordonnée et systématisée de l'ensemble des services de contrôle, d'évaluation et de conseil : inspection du travail, caisses régionales d'assurance maladie, agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail, ingénieurs de prévention des DRTEFP, médecins inspecteurs régionaux » (p.139).

2.5.2.4 L'accompagnement interne

L'accompagnement des actions prioritaires

A partir de 1996, les circulaires annuelles distinguent dans leurs annexes, décrivant chacune des actions prioritaires, un volet « accompagnement » ou « moyens ». En quoi consiste cet « accompagnement » ?

Il s'agit en premier lieu de précisions apportées par des circulaires spécifiques relatives aux nouvelles dispositions réglementaires. En second lieu, ce sont depuis le milieu des années 90, les réunions, au ministère, des « personnes ressources régionales », et aussi des « grilles de contrôle » adaptées aux priorités établies. C'est aussi un partenariat avec les autres institutions de prévention. Plus rarement, ce sont des stages de formation organisés par l'INTEFP. Le cloisonnement ou la rivalité sont tels entre la DRT et la DAGEMO, dont relèvent l'INTEFP et la MICAPCOR¹¹⁵, que les circulaires annuelles n'inviteront quasiment jamais les services à se tourner vers ces ressources. De 1989 à 2002, à l'appui des actions prioritaires, les circulaires n'évoquent qu'à trois reprises l'assistance de l'appareil de formation :

- en 1994, concernant les formations obligatoires pour les 1200 agents sur les équipements de travail et l'Europe, ainsi que les formations facultatives sur les équipements de protection individuelle,
- en 1998 une formation des agents concernés par le contrôle des installations nucléaires de base, et,
- en 1999 une formation à la conduite de projet et une formation sur l'évaluation des risques. Notons que ces dernières formations ne se sont pas tenues.

La DRT, dans ses circulaires, n'invitera pas les services à construire, avec le concours de l'INT et de ses centres régionaux de formation, les stages nécessaires à l'appropriation des nouveaux textes ou des dimensions des actions prioritaires et elles ne feront référence aux « mémentos de contrôle » élaborés sous l'égide de la MICAPCOR qu'en 1989 pour les CHSCT ; la MICAPCOR ne sera citée dans les circulaires que trois fois en 14 ans.

L'élaboration et la mutualisation d'outils par la MICAPCOR

La création de tels outils n'est pas récente, et nous avons déjà évoqué les brochures que le ministère invitait, au début du siècle, les inspecteurs à rédiger sur des risques particuliers et les moyens de les combattre¹¹⁶, ni spécifique aux actions prioritaires de la DRT.

Nous évoquerons dans la seconde partie la création de ces outils, présentons ici, en revanche, la MICAPCOR qui en assure la diffusion.

La MICAPCOR fut créée par le décret du 5 novembre 1982, à la suite du « Rapport de la mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France » établi par le BIT en 1981 et dans lequel il observait que l'inspection du travail française était alors démunie d'une « autorité centrale », prévue par la convention n°81 : « L'absence d'un tel

¹¹⁵ Mission centrale d'appui et de coordination des services déconcentrés.

¹¹⁶ Voir Viet V.(1994).

service central constitue un frein à l'élaboration d'une doctrine commune de l'inspection du travail comme à la diffusion de la documentation nécessaire ».¹¹⁷

La mise en place de cette instance correspondait à des attentes fortes des inspecteurs de l'Association Villermé qui occuperont des postes en son sein¹¹⁸, sans que l'Association ne taise sa déception à son égard dont le Conseil économique et social se fera l'écho en 1996 : « La majorité des membres de l'inspection rencontrés considèrent que la MICAPCOR ne répond pas aux attentes des services, principalement en ce qui concerne la coordination, l'impulsion, l'appui technique et logistique »¹¹⁹.

Face à l'insatisfaction persistante de l'IGAS¹²⁰ à l'égard de la MICAPCOR, qui était dans l'impossibilité de suppléer aux carences de pilotage de la DRT, le ministère a créé en 2002 une Mission d'animation des services déconcentrés, chargée d'assister la DRT dans sa fonction de pilotage et d'animation, et confirmé la MICAPCOR dans sa fonction d'appui déontologique à l'inspection du travail¹²¹.

La « Mission d'animation des services déconcentrés » a selon la DRT, trois fonctions complémentaires : renforcer la liaison entre la DRT et les services déconcentrés, améliorer l'approche transversale du ministère en renforçant les liens avec les services chargés d'organiser la relation avec les services déconcentrés au sein de la DGEFP, de la DARES et de la DAGEMO, veiller à la dimension interministérielle de l'action. Elle est le pendant de la création, récente elle aussi, d'une mission d'animation au sein de la DGEFP. Dans son rapport 2002-138¹²² l'IGAS note que « la création de cette fonction est à rapporter à la forte attente qui existe dans les services déconcentrés, en particulier dans les sections, d'un appui plus structuré de l'administration centrale », mais que « cependant, les moyens dont la mission dispose ne sont pas au niveau nécessaire pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés » (p.20).

2.6 Quels apprentissages ?

Nous considérons que la politique de prévention, comme l'action publique, requièrent ou consistent en un partage effectif d'un sens commun, et nous avons vu plus haut¹²³, que le sens et les connaissances dans le domaine de la santé et sécurité au travail étaient à appréhender dans leur mode de production et d'appropriation par les acteurs de la prévention. Nous considérons, dès lors, que, la manière dont les agents et échelons hiérarchiques apprennent de leurs expériences est essentielle pour la construction du sens de leur action, et son efficacité. Les apprentissages individuels et collectifs sont ainsi parties prenantes de la politique publique. L'édiction fréquente de nouveaux règlements, le renouvellement périodique de l'injonction du ministère à s'inscrire dans des actions collectives produites au plan national et régional, attestent que la politique publique est rarement « finie » mais plutôt en constant tâtonnement auquel concourent les expériences collectives.

¹¹⁷ Voir aussi le Rapport d'activité de la MICAPCOR, en date du 1^{er} juillet 2002.

¹¹⁸ Deux des six membres du bureau constitutif de Villermé en 1981 travailleront à la Micapcor à partir du milieu des années 1980. Un membre du CA de l'Association la rejoindra en 1995.

¹¹⁹ Avis du Conseil économique et social sur l'inspection du travail, 24 janvier 1996, p.20 ; voir les critiques exprimées par l'Association Villermé dans Prévosteau, (1998) p.158-161

¹²⁰ Voir le rapport IGAS 2002-055, p.7 du résumé, qui envisage sa suppression, et le rapport IGAS 2002-138 p.6 du résumé, qui convient de sa nécessité.

¹²¹ La circulaire générale DRT du 12 mars 2003 installe la Mission auprès des agents et n'évoque la MICAPCOR qu'en une ligne pour l'animation qui lui est confié du réseau « appui – ressource - méthode ».

¹²² Rapport IGAS, (2002b).

¹²³ Cf. chapitre 2, sur la dimension « cognitive » de la prévention des risques.

Les comptes demandés par la hiérarchie à ses agents, la restitution qu'elle en fait et la mise en débat des expériences constituent des outils d'apprentissages que nous analyserons dans le chapitre 3, de la seconde partie, sur les régulations internes à l'inspection. Nous y évoquons notamment la circulation de l'information, tant celle demandée aux inspecteurs, que le retour qui leur en est fait, puis la mise en débat des expériences et leur prise en compte effective dans l'édiction de nouvelles règles¹²⁴.

3 L'EVALUATION DES RISQUES

Quelles orientations le ministère a-t-il données à l'inspection du travail à l'égard de l'évaluation des risques ? En quoi ces orientations épousent-elles son référentiel en matière de prévention, la configuration des acteurs et les procédures générales d'intervention proposées à l'inspection ?

Nous allons étudier successivement le sens donné à l'évaluation des risques, la configuration des acteurs dessinée et les procédures d'intervention. Nous allons être amené à constater l'étroite imbrication des trois dimensions et leur évolution dans le temps.

Nous privilégierons une fois de plus dans nos sources celles qui s'adressent directement aux inspecteurs du travail. Il s'agit en premier lieu des textes normatifs : lois, règlements et circulaires. Le cas échéant nous nous appuierons sur les discours ministériels.

3.1 LE SENS DONNE A L'EVALUATION DES RISQUES

La protection de la santé et de la sécurité des salariés constitue la finalité première de l'évaluation des risques (I). Le ministère y associe les questions centrales, pour lui, du dialogue social et de l'emploi (II). Enfin l'évaluation des risques est aussi un vecteur de la réorganisation du champ de la prévention (III).

3.1.1 AU SERVICE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE AU TRAVAIL

« L'évaluation a priori des risques constitue un des principaux leviers de progrès de la démarche de prévention des risques professionnels au sein de l'entreprise. Elle constitue un moyen essentiel de préserver la santé et la sécurité des travailleurs, sous la forme d'un diagnostic en amont- systématique et exhaustif- des facteurs de risques auxquels ils peuvent être exposés.

L'apport des connaissances scientifiques et l'évolution des conditions de travail ont mis en évidence de nouveaux risques professionnels (amiante, risques à effets différés liés aux substances dangereuses, troubles musculo-squelettiques, risques psychosociaux...), qui soulignent la nécessité de renforcer l'analyse préventive des risques»¹²⁵.

L'évaluation des risques s'inscrit bien dans l'exigence de protection de la santé et de la sécurité au travail. Elle est associée à l'ensemble des maladies professionnelles ou facteurs de risques en plein essor, mais dont la prévention, nous l'avons vu plus haut, n'est que faiblement problématisée par les pouvoirs publics.

¹²⁴ Cf. Favereau O. « Règle, organisation et apprentissage collectif » in *Analyses économiques des conventions*, sous la direction d'Orléan A., PUF, 1994 ; du même auteur aussi « l'économie normative de la rationalité limitée » note ronéotée septembre 1996.

¹²⁵ Deux premiers paragraphes de la circulaire du 18 avril 2002 prise pour l'application du D du 5/11/2001 portant création du document unique d'évaluation des risques.

La vocation « systématique et exhaustive », « globale », qui constitue l'originalité de l'évaluation des risques lui permet de s'adapter à la diversité des entreprises et des risques. En revanche, elle dissuade de la raccrocher à un risque bien identifié et susceptible de lui servir de « locomotive », de la légitimer massivement. Citons le Directeur des relations de travail :

« L'évaluation des risques s'intègre dans la problématique générale de prévention qui souffre chroniquement d'un manque de portage socio-politique. On ne peut pas totalement s'en abstraire. Quand je dis portage, c'est un sujet qui n'a pas de visibilité évidente dans le débat socio-politique, qui n'en a qu'au travers de pathologie dramatique mais anecdotique au sens où ce sont des événements qui captent l'attention. Par exemple, un grave accident à tel endroit. Le surgissement d'un sujet comme l'amiante. Voilà ce par quoi la grande, l'immense majorité non seulement des individus mais également des décideurs abordent les questions de prévention »¹²⁶.

L'évaluation des risques est un « levier », un « moyen », une « démarche » ; elle apparaît bien comme une disposition d'ordre procédural. Elle n'est ni finie, puisqu'il faut sans cesse la remettre sur l'ouvrage, ni ne constitue une fin en soi, puisqu'elle doit déboucher sur un programme d'actions. Ainsi, les principes généraux de prévention figurant dans le code du travail prévoient que :

« A la suite de cette évaluation et en tant que de besoin, les actions de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production mises en œuvre par l'employeur doivent garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs (...) » (article L 230-2 III.a).

Et le décret du 5 novembre 2001 prévoit sa mise à jour au moins annuellement.

Dès lors, l'évaluation des risques apparaît, pour le plus grand nombre, désincarnée.

L'évaluation des risques sera alors mise au service d'autres enjeux, propres à la prévention ou d'ordre général.

3.1.2 AU SERVICE DE LA COHESION SOCIALE FONDÉE SUR LE « DIALOGUE SOCIAL » ET L'EMPLOI

L'évaluation des risques va s'articuler avec le « dialogue social » et « l'emploi de qualité », comme outils de cohésion sociale et d'adhésion à la grandeur industrielle.

Citons la circulaire du 18 avril 2002 :

« La démarche de prévention contribue aussi à l'amélioration de la performance générale de l'entreprise, du double point de vue social et économique.

Cette approche de la prévention de la santé et de la sécurité au travail doit être menée en liaison avec les instances représentatives du personnel, de façon à favoriser le dialogue social, en constituant un facteur permanent de progrès au sein de l'entreprise ».

« Elle [l'évaluation des risques] s'inscrit bien dans la démarche visant à assurer des emplois de qualité soutenus par une dynamique de progrès de l'entreprise »

Citons aussi le projet d'orientation 1999 présenté au CSPRP :

« L'organisation en cours (projet de décret soumis au CSPRP) de la traçabilité des résultats de l'évaluation des risques, au sein de l'entreprise, grâce à sa transcription sur un "support stable et accessible" requis pour la matérialiser, permettra de développer la connaissance des risques et l'approche négociée des conditions de travail, en impliquant nécessairement employeurs et représentants du personnel avec, en tout premier lieu, les 26 000 CHSCT dont l'action doit être valorisée »¹²⁷.

La cohésion sociale pour laquelle l'évaluation des risques est convoquée dépasse le cadre de l'entreprise, ainsi l'évaluation des risques nourrit le dialogue social hors de l'entreprise ce dont atteste l'accord national interprofessionnel du 13 septembre 2000 qui lui accorde une place importante, quoique relativement abstraite.

¹²⁶ J. Marimbert, en clôture du séminaire « Evaluation des risques et nouvelles logiques d'intervention », tenu à l'INTEFP les 10,11&12 juin 1998.

¹²⁷ « Les grands axes de l'action en 1999 », Bilan des conditions de travail (1999), p.12.

3.1.3 AU SERVICE D'UNE RENOVATION DE L'ORGANISATION DE LA PREVENTION

Trois raisons, au moins, poussent le ministère à partir du milieu des années 1990 à envisager la rénovation de l'organisation de la prévention des risques professionnels.

La première est l'exigence européenne de mise en place de service de sécurité au sein des entreprises, obligation prévue par l'article 7 de la directive du 12 juin 1989 que la France n'avait pas retranscrite.

La seconde est l'insatisfaction face au cloisonnement entre les multiples institutions de prévention que dénoncent les rapports successifs de l'IGAS et de la Cour des comptes.

La troisième est la montée des maladies professionnelles, et les mises en cause judiciaires, qui imposent une action de l'Etat.

Cette rénovation est nourrie aussi par le mouvement général en faveur de la prévention des risques dans notre société, qui se décline, sur le plan conceptuel avec le principe de précaution, et, sur le plan organisationnel, avec la création des agences¹²⁸, de l'institut de veille sanitaire et la promotion du travail en réseau.

La réponse du ministère du travail n'est pas de remettre en cause la division institutionnelle CNAM/CRAM/INRS – ANACT – Médecine du travail. Il la renforce plutôt en valorisant l'ANACT d'une part, et la médecine du travail d'autre part.

Le ministère est en phase avec les organisations syndicales de salariés qui dans leur déclaration commune du 15 février 2000¹²⁹, préparatoire aux négociations de l'accord sur la santé au travail, valident eux aussi le cloisonnement des expertises en distinguant un « pôle médical reposant sur les médecins du travail », « le pôle technologique reposant essentiellement sur les CRAM et l'INRS » et « le pôle organisationnel reposant essentiellement sur les ARACT et l'ANACT ».

La réponse du ministère du travail aux critiques sur l'organisation cloisonnée de la prévention est la « pluridisciplinarité » des services de médecine du travail à laquelle l'évaluation des risques donne du crédit compte tenu des compétences multiples qu'elle requiert.

Citons Mme Aubry au CSPRP du 24 février 2000 :

Il faut « d'abord décroisonner grâce à une approche pluridisciplinaire. Associer dans une même approche des compétences techniques et médicales est, vous le savez, une exigence communautaire. La Commission européenne en a fait une condition pour retirer la mise en demeure adressée à la France. J'entends que cette hypothèque soit définitivement levée. Mais la pluridisciplinarité est surtout une exigence concrète, en particulier au bénéfice des moyennes et petites entreprises qui doivent pouvoir compter sur des appuis concrets et coordonnés pour s'acquitter de leurs obligations en matière d'évaluation des risques puis d'actions de prévention.(...) Je tiens beaucoup, à cet égard, à ce que puissent être passées des conventions entre les services médicaux et les réseaux experts de la CNAM et de l'ANACT, pour apporter des réponses collectives, souvent par métiers, aux problèmes rencontrés ».

C'est aussi le point de vue du MEDEF :

« Pour permettre au médecin du travail d'aider vraiment le chef d'entreprise à évaluer les risques et en mettre en place les mesures de prévention nécessaire, le MEDEF a proposé depuis plusieurs années, de "pluridisciplinariser" la médecine du travail. L'évaluation des risques (...) nécessite souvent des compétences techniques différentes de celles des médecins du travail, et complémentaires de ces dernières »¹³⁰.

¹²⁸ AFSSAPS, AFSSA, AFSEE.

¹²⁹ « Pour une véritable politique de prévention des risques professionnels – Points de convergence entre les organisations syndicales CFE-CGC, CFDT, CFTC, CGT », 15 février 2000.

¹³⁰ Interview du MEDEF par l'ANACT en mars 2000 op cité

La circulaire d'avril 2002 sur l'évaluation des risques est l'occasion de légitimer la pluridisciplinarité, en lui donnant un objet dans lequel s'incarner :

« Dans cette perspective, en reposant sur une approche globale et pluridisciplinaire c'est à dire à la fois technique, médicale et organisationnelle- la démarche d'évaluation doit permettre de comprendre et de traiter l'ensemble des risques professionnels » (C 18/04/02, p.1).

Dans nos chapitres précédents nous avons évoqué la dynamique de « privatisation » du droit et de la politique de prévention dont l'évaluation des risques était porteuse, à travers la légitimité qu'elle accorde à l'auto réglementation des entreprises.

Mais rien dans les orientations ministérielles sur l'évaluation des risques ne laissent apparaître une telle déhiérarchisation des normes, ni un abandon aux partenaires sociaux de la définition de la politique de prévention. Est-ce par ce qu'elles s'adressent en premier lieu aux inspecteurs du travail qui ne veulent pas en entendre parler ? Est-ce parce que la DRT, dont la principale activité est normative, ne veut s'y résoudre ? Est-ce parce que cette dynamique n'est en rien inéluctable ou repose sur un effet d'annonce ?

3.2 LA CONFIGURATION DES ACTEURS DESSINEE PAR LE DISPOSITIF RELATIF A L'EVALUATION DES RISQUES

Tant le mode de production de ce dispositif (I) que son contenu (II) dessinent une configuration d'acteurs.

3.2.1 LE MODE DE PRODUCTION DES ORIENTATIONS EN MATIERE D'ER

La longue gestation des orientations ministérielles en matière d'évaluation des risques, ainsi que l'évocation dans les circulaires d'une structure de suivi ou de pilotage, justifient qu'on s'intéresse au mode de production de ces orientations.

De celui-ci émerge trois figures de l'inspection, articulées les unes aux autres : celle d'une inspection du travail en tant qu'acteur collectif (I), celle d'une inspection du travail en concertation avec les autres organismes de prévention (II), et enfin celle d'une inspection en prise avec des rapports de force politiques extérieurs au ministère du travail (III). Nous réservons l'essentiel de ce développement à la seconde partie qui donne à voir les régulations internes à l'inspection et ses coopérations avec les autres acteurs de la prévention.

L'inspection du travail en tant qu'acteur collectif

La production des orientations du ministère a associé les différents échelons de l'inspection, révélant des tensions hiérarchiques et professionnelles.

L'impulsion d'un travail collectif sur l'évaluation des risques est d'abord une affaire régionale. En effet, rien dans les directives du ministère avant 1998 ne laissait augurer de la démarche de la région PACA initiée en 1996 et des Pays de Loire en 1997 en faveur d'une exigence de production d'une doctrine d'**ensemble** sur l'évaluation des risques et d'une action des services tendant à une approche **globale** de l'évaluation des risques¹³¹.

¹³¹ Voir plus loin le § qui fait apparaître de 1994 à 1998 une approche « sectorielle » de l'ER par la DRT.

L'absence, jusqu'en 1998, d'impulsion par la DRT d'expérimentations régionales d'une telle approche globale nous paraît relever d'une prudence de sa part, à l'égard de ce qu'elles pressent de débats internes sur cette approche. Le rapport de l'IGAS de mai 1996 évaluant l'action sur la mise en conformité des machines ne notait-il pas « Plus d'incitation, moins de vérification par rapport à un code. C'est la conception même du contrôle qui est en cause » (IGAS, mai 1996)¹³².

Certaines régions ont connu un véritable travail collectif. En effet, les actions menées sur l'initiative des régions Bourgogne, Loire Atlantique et PACA, à partir de 1996, puis ultérieurement dans d'autres régions comme le Midi-Pyrénées, l'Aquitaine, l'Ile de France, la Bretagne, Rhône Alpes, etc., ont été construites le plus souvent par des groupes de travail réunissant quelques agents de contrôles, inspecteurs et contrôleurs du travail et les appuis régionaux, directeurs adjoints, ingénieurs de prévention et parfois médecins inspecteurs régionaux.

Les experts à vocation technique que sont les ingénieurs de prévention s'y sont parfois révélés des chefs de projet palliant les carences de l'encadrement de l'inspection¹³³. Les médecins inspecteurs auront des réticences à y prendre place, se réservant pour les actions spécifiques relatives au risque cancérogène, et gardant leur distance avec les inspecteurs du travail à l'image du médecin du travail toujours inquiet de voir sa position de « conseiller » de l'entreprise assimilée à celle de l'inspecteur.

Le besoin d'une construction nationale s'est fait sentir et nous verrons, autour de la mise en place d'un comité de pilotage national, la DRT osciller de 1999 à 2002 entre une régulation conjointe et une régulation de contrôle.

L'association des autres préventeurs à la définition du dispositif

La nouveauté de l'évaluation des risques constitua un terrain propice à l'innovation dans la conduite de projet. Ce fut l'occasion pour l'inspection du travail d'innover en associant à la définition de son référentiel puis de son dispositif opérationnel d'autres préventeurs.

Ainsi le groupe de travail de la région PACA, qui fonctionna de 1996 à 2002, intégra en son sein des représentants de l'ANACT et de l'ARACT et d'un département universitaire¹³⁴ sur la double base de donneur d'ordre – puisque les crédits d'appui permettaient de financer une assistance de ces institutions - et de la conviction réciproque de la nécessité d'une collaboration. Une convention, non écrite, entre tous les membres du groupe ainsi élargi, en centrait la production, d'une part, sur l'activité de l'inspection, et d'autre part, sur les

¹³² Rapport IGAS 96060, mai 1996, Mise en œuvre de la réglementation machine – Evaluation, Sarazin G. et alii. P.21 ; Le texte de Lejeune D., chef du bureau CT5, laisse apercevoir lui aussi des bouleversements dans la pratique professionnelle «Evaluation des risques et santé au travail- Continuité et évolution du rapport Villermé aux directives européennes », 1996, DRTEFP Ile de France.

Lors du Forum régional de la DRTEFP Ile de France, en décembre 1996 commémorant le cinquantenaire de la médecine du travail, des interrogations étaient apparues sur les dangers de l'évaluation des risques au regard de l'expérience de l'usage contrôlé de l'amiante. p.86 des actes publiés par la DRTEFP.

¹³³ Dans la polémique interne à l'inspection sur la question de l'évaluation des risques, la conduite du projet en région PACA par l'ingénieur de prévention- agent contractuel n'appartenant pas au corps de l'inspection - sera stigmatisée par l'une des associations. Mais on peut aussi voir dans le statut non hiérarchique de l'ingénieur un atout pour rassembler les énergies. Dans le comité de pilotage national les ingénieurs de prévention seront bien plus nombreux que les médecins inspecteurs.

¹³⁴ Département d'ergologie - approche pluridisciplinaire des situations de travail- dirigé par le philosophe. Yves Schwartz

initiatives de la DRTEFP en relation avec l'évaluation des risques, et privait de pouvoir décisionnel les acteurs externes.

En parallèle, l'INRS invita l'ingénieur de prévention de la DRTEFP PACA lors de son séminaire interne du 21 mars 2000, « l'évaluation des risques - Etat de la question et perspectives », et l'ANACT intégrait, fin 1999, des inspecteurs et contrôleurs du travail de la région dans l'un des comités de lecture associé à la rédaction de l'ouvrage « Agir sur l'exposition aux risques professionnels » (Berthet M. et Gautier AM. 2000).

Sur le plan national, le comité de pilotage, réunissant initialement les représentants des régions menant une action en matière d'évaluation des risques et la DRT, tardait à s'ouvrir et procédait à l'élaboration de la circulaire d'une manière « fermée ».

L'élaboration en vase clos, par les seuls services du ministère, de ce qui n'est qu'une « doctrine » sur l'évaluation des risques, révèle une double volonté : celle d'opérer une régulation interne à l'inspection du travail, compte tenu des débats en son sein, et celle d'affirmer la primauté du ministère, DRT et inspection du travail, en matière de doctrine de la prévention. Les inspecteurs du travail présents au comité de suivi national, pour des raisons de principe ou de circonstance, n'étaient pas favorables à une élaboration de la circulaire conjointement avec les autres préventeurs.

La sobriété du décret ne constituait-elle pas une opportunité pour une production collective des préventeurs, dès lors que l'Etat acceptait de se situer parmi eux plus que de tenter de les dominer ? L'attitude opposée nous paraît résulter autant d'une volonté de la DRT et des inspecteurs que d'une absence de demande de travail collectif de la part des autres préventeurs.

La convention de l'Etat surplombant était bien conclue avec l'ensemble des acteurs.

Le comité national s'élargira aux autres institutions de préventions, d'abord dans une phase de concertation relativement formelle sur le projet rédigé de circulaire, puis, dans une phase de coproduction d'un document pédagogique à l'intention des entreprises.

La circulaire de l'année 2001 en informait les agents de l'inspection :

« A ce comité seront associés l'ensemble des acteurs internes aux services déconcentrés et de l'administration centrale notamment inspecteurs, contrôleurs, ingénieurs de prévention, MIRTMO, directeurs régionaux, directeurs départementaux et adjoints, les experts de la sous direction des conditions de travail, l'inspection médicale du travail et de la main d'œuvre, l'INTEFP, le réseau ANACT/ARACT ainsi que les préventeurs institutionnels – CRAM, INRS, OPPBTP ».

En même temps elle préconisait dans son annexe I la systématisation d'un « travail en partenariat croissant » :

« La DRT a développé sur ce point [la programmation par objectif] une coordination avec les différents organismes concernés, à l'échelon central, par la santé et la sécurité au travail ; au plan local, les réseaux devront intégrer ces différents préventeurs que sont la CRAM, l'INRS, l'OPPBTP, et la médecine du travail, le réseau ANACT/ARACT mais aussi les acteurs de terrain que sont les organisations patronales et syndicales et les IRP. Ce travail en réseau obéit à des objectifs opérationnels mais aussi à une volonté de décloisonner l'ensemble du système français de prévention des risques professionnels, qui fait actuellement l'objet de nombreuses réflexions et d'une perspective éventuelle de négociation interprofessionnelle »¹³⁵.

Ainsi l'évaluation des risques est apparue pour les différents échelons du ministère comme un vecteur de rapprochement entre les acteurs de la prévention.

Pour autant, un flou demeure sur l'objet et le fonctionnement de ce réseau.

¹³⁵ Annexe 1, relative à « l'organisation et programmation futures des actions coordonnées, de la circulaire du 23 février 2000.

Ce flou apparaît résulter de l'absence de savoir-faire « partenarial » et de théorisation à son sujet de la part du ministère du travail. Attestent de ces carences, la référence de l'IGAS (2003, p.83) à l'échec de la Charte de bonnes pratiques de prévention lors des opérations de sous-traitance promue par la DRTEFP PACA, et, simultanément la promotion de tels outils par la DRT dans la circulaire annuelle 2003, sans que soient analysées les conditions de leurs réussites ou de leurs échecs.

Ce flou résulte aussi d'une prudence permettant la gestion des positions contrastées existant au sein de l'inspection du travail – et probablement au sein des autres institutions – sur la place de chaque acteur dans l'action collective.

Des rapports de force politiques extérieurs à l'inspection

La protection de la santé et de la sécurité des salariés est souvent présentée comme un domaine de prédilection du consensus social.¹³⁶ L'adoption, le 12 mars 2003, à l'unanimité du Conseil économique et social, du rapport présenté par Charles Fiterman, « Prévention et gestion des risques technologiques et industriels », accrédite cette thèse, soutenue aussi par Laure Bonnaud, dans ses travaux sur le contrôle des installations classées pour l'environnement¹³⁷.

La publication, sans temporisation, en mai 2000, d'un décret relatif à la sécurité des opérations de transfert de fonds à la suite du conflit des convoyeurs de fonds survenu le même mois, et l'adoption le 31 juillet 2003, dans un délais relativement court, moins de deux ans, de la loi sur la maîtrise du risque industriel, assujettissant, à la suite de l'explosion de l'usine AZF le 21 septembre 2001, l'industrie chimique à de nouvelles contraintes, témoignent aussi de l'impératif de consensus existant autour des questions de la sécurité du travail.

Pourtant les questions de santé et de sécurité donnent lieu à des rapports de force politiques qui se concrétisent dans l'agenda gouvernemental et dans la négociation en coulisse des dispositifs normatifs et opérationnels¹³⁸. Le lobbying opéré par le patronat de l'industrie chimique en atteste.¹³⁹

Ainsi il existe un non dit sur les enjeux politiques des mesures en matière de prévention des risques professionnels. Ce « non dit » est d'ailleurs d'autant plus fort que les organisations syndicales ont répété à l'envie que la santé ne se négociait pas. L'inspection du travail, quant à elle, qui tire de la loi sa légitimité, n'a pas non plus intérêt à un débat dont elle redoute qu'il l'affaiblisse.

La production du dispositif relatif à l'évaluation des risques n'a pas échappé aux marchandages politiques. Son originalité réside peut-être dans le fait que la dimension politique a été pour les agents des services moins confidentielle de par l'existence d'un comité de suivi national composé d'agents des services déconcentrés.

Les reports successifs de parution du décret, dont la France avait annoncé la parution dès 1997 à la commission européenne, puis à tous les agents dans la circulaire de 99, puis de 2000

¹³⁶ Nous avons évoqué plus haut le constat de l'absence de véritable débat parlementaire sur les lois relatives à ce domaine. Voir aussi dans ce sens le constat de Viet V. et Ruffat M. (1999) p.130 et le rapport de la Cour des comptes sur la gestion des accidents du travail et maladie professionnelle de février 2002

¹³⁷ Bonnaud, L. (2002), « Experts et contrôleurs de l'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours », Thèse Paris 1.

¹³⁸ Ainsi le rapport de la Cour des comptes de février 2002 (p.191) fait état aussi des blocages et retards dans le fonctionnement de la commission des maladies professionnelles du CSPRP imputables aux représentants patronaux freinant ainsi la définition de nouvelles maladies professionnelles.

¹³⁹ Cf. plus haut § 3.4 du chapitre 2.

et qui paraîtra finalement le 5 novembre 2001, illustrent les vicissitudes politiques affectant la prévention.

Nous verrons plus bas comment les tergiversations ministérielles concernant la sanction du défaut d'évaluation des risques ont aussi donné à voir les pressions politiques s'exerçant dans le champ de la prévention des risques.

3.2.2 LA CONFIGURATION D'ACTEURS RESULTANT DU DISPOSITIF PUBLIC D'EVALUATION DES RISQUES

Le dispositif relatif à l'évaluation des risques laisse voir de multiples acteurs. Ici encore, la nouveauté et la complexité de cette démarche vont favoriser l'innovation, non sans limite, dans la configuration des acteurs.

3.2.2.1 Au sein du ministère du travail, la valorisation de l'échelon régional

L'injonction, adressée par la DRT aux régions, de « l'élaboration d'un véritable programme régional », date de 1992. Initialement destinés à susciter une synthèse élaborée par la DRT, ces programmes gagnent en autonomie à partir de 1996 pour s'articuler avec un programme national.

L'accent mis, à partir de 1998, sur l'utilisation de crédits d'appui au profit de l'évaluation des risques valorise les échelons régionaux, auxquels les crédits – qui vont connaître un doublement de 1998 à 2000 – sont directement délégués depuis 1997. D'ailleurs, les DRTEFP ont déjà une expérience fondée sur le financement d'actions de communication ou d'étude, confiées le plus souvent aux ARACT.

Par ailleurs, l'accessibilité, soulignée par la circulaire du 18 avril 2002, des résultats de l'évaluation des risques aux médecins inspecteurs régionaux du travail renforce ou actualise leurs prérogatives.

Dès lors, le dispositif concernant l'évaluation des risques concourt au développement de l'idée selon laquelle l'action des services déconcentrés du ministère du travail, en matière de prévention des risques professionnels, n'est pas uniquement portée par les sections d'inspection¹⁴⁰ mais aussi par les directions régionales, voire par les services d'appui des directions départementales.

La difficulté réside dans le degré de maîtrise collective de l'implication des échelons intermédiaires du ministère. De cette maîtrise dépendra la cohérence de l'ensemble des actions, leur efficacité et l'apprentissage collectif.

Bien que des inspecteurs ou contrôleurs soient le plus souvent associés au pilotage des actions menées par les régions, dans des groupes de travail, et qu'ils puissent donc expérimenter des actions collectives, les expériences vécues donnent lieu à peu de bilans susceptibles de concourir à un apprentissage collectif qui se matérialiserait dans des règles transposables à d'autres actions. Les circulaires elles-mêmes sont muettes sur les modalités de construction et de pilotage des actions régionales.

¹⁴⁰ La mise en place, à partir de 1994, « d'observatoires régionaux de la coordination dans les chantiers du BTP » y avait aussi contribué.

Dans le champ de la santé sécurité, seule, à notre connaissance, la région PACA a investi du temps (plusieurs réunions) et de l'argent (avec une mission confiée à un consultant) dans une évaluation de sa propre activité de régulation interne¹⁴¹.

3.2.2.2 La valorisation inégale des acteurs externes :

En dehors du ministère du travail, le dispositif d'évaluation des risques valorise quatre « nouveaux » acteurs et laissent les autres dans l'ombre.

Les ergonomes et l'ANACT

Les plus originaux sont les ergonomes et consultants et avec eux l'ANACT et les ARACT. L'importance accordée à l'évaluation des risques s'est nourrie de la compréhension de la dimension organisationnelle des conditions de travail, et de la distinction entre le travail prescrit et le travail réel, sur lesquelles une expertise est détenue par les ergonomes et l'ANACT et son réseau d'associations régionales. Dans la continuité de « l'appui conseil » mis en œuvre sur la question des 35h, et, suivant les propositions ministérielles déjà évoquées, les directions régionales ont multiplié les conventions financières destinées à promouvoir une assistance des consultants/ergonomes aux entreprises volontaires pour expérimenter les démarches d'évaluation des risques.

La nécessité pour l'ANACT, à l'issue, en 2002, de l'activité d'appui à la mise en place des 35h, d'envisager de « redéployer » les moyens qu'elle avait mis dans cette activité, a concouru à son positionnement actif sur la question de l'évaluation des risques et à la valorisation de ses compétences "organisationnelles". Les prises de position en faveur du développement de l'évaluation des risques du Syndicat National des cabinets - conseils en ergonomie, en avril 2002 et du congrès de la Société d'ergonomie de langue française en septembre 2002, relèvent de la même démarche, en même temps que d'une croissance des préoccupations relatives à la santé des salariés.

L'élargissement des missions de l'ANACT, par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, a consacré la valorisation de l'Agence, que l'accord sur la santé au travail de septembre 2000 avait anticipé.

Les salariés sont valorisés à double titre

D'abord au titre d'expert de leurs conditions de travail :

« Les travailleurs eux-mêmes apportent une contribution indispensable, sachant qu'ils disposent des connaissances et de l'expérience de leur propre situation de travail et des risques qu'elle engendre »¹⁴².

La figure du salarié expert de ses conditions de travail n'est pas nouvelle, elle rompt néanmoins avec celle du sujet auquel les préventeurs doivent donner « le sens du risque ».

Ensuite la valorisation des salariés concourt au « dialogue social ». Le ministère considère que :

¹⁴¹ De 1996 à 1999, la DRT et la DAGEMO avaient, en collaboration avec neuf départements, mené une action d'évaluation des actions dans le domaine des relations de travail intitulée POEME. Cette évaluation portait sur l'appréciation des résultats obtenus dans les entreprises et non sur la production des moyens déployés. Elle constitue une tentative de prendre à bras le corps la question de l'apprentissage collectif au sein de l'inspection du travail.

¹⁴² Circulaire du 18/04/02 p.13 ; Voir aussi les écrits sur la reconnaissance des « savoir -faire de prudence » des salariés, notamment (ANACT juin 2000).

« L'association des acteurs internes à l'entreprise présente un intérêt double, tenant d'une part à la mise en œuvre des compétences pouvant contribuer à la réalisation de l'évaluation des risques et d'autre part au dialogue social ». (C.18/04/2002, p.14)

Cette mise en valeur est consacrée par l'octroi d'un droit nouveau pour chaque travailleur, issu de la directive de juin 1989 et du décret du 5 novembre 2001, consistant en l'accès aux résultats de l'évaluation des risques, dans les cas où il n'existe pas de représentant du personnel. Ce droit individuel, à l'image des droits nouveaux reconnus aux malades par la loi du 4 mars 2002, renforce - non sans débat sur leur responsabilité - l'implication des salariés dans la prévention.

Les médecins du travail, figures clés

Les médecins du travail apparaissent dans les circulaires comme une figure clé de l'évaluation des risques, pour plusieurs raisons. En premier lieu, la justification de l'évaluation des risques, par la croissance des pathologies professionnelles dans les conditions actuelles de travail, attribue à l'expertise médicale une position forte. Et, observons que les médecins constituent l'élément le plus facile à identifier du triptyque de la pluridisciplinarité, érigé en modèle dominant de la prévention, « technique/médicale/organisationnelle ».

En second lieu, le classement des médecins parmi les acteurs internes de l'entreprise les situe au plus près du pouvoir de décision et de mise en œuvre de l'évaluation des risques qu'est le chef d'entreprise¹⁴³.

Enfin, notons que leur collaboration à l'évaluation des risques est susceptible de se nourrir de leur mission réglementaire d'étude des lieux de travail, dont les résultats sont retranscrits dans la « fiche d'entreprise », à laquelle l'évaluation des risques donne un intérêt nouveau.

Nul doute que pour établir les évaluations des risques, les services de santé au travail seront fortement sollicités par les employeurs jusqu'à courir le risque de se substituer aux chefs d'entreprises¹⁴⁴. D'ors et déjà, il est imputé à ce jour aux médecins du travail de l'ordre de 20 à 30% des évaluations des risques réalisées par les entreprises.

Relevons que les associations et syndicats de médecins du travail redoutent, au contraire, que les médecins du travail soient marginalisés au sein des nouveaux services de santé au travail par l'embauche de techniciens et d'autres experts, dont le recours est encouragé par l'accord de septembre 2000, et par les nouvelles dispositions réglementaires sur les services de santé au travail.

Une place ambiguë pour les partenaires sociaux

La valorisation des partenaires sociaux est plus ambiguë. D'un côté, ils sont valorisés pour leur capacité de négociation, en référence notamment à l'accord inter professionnel et ils figurent parmi les protagonistes du travail « en réseau » encouragé par le ministère¹⁴⁵. De l'autre, ils sont ignorés. Le comité de suivi national sur l'évaluation des risques ne les

¹⁴³ Nous avons vu que ce classement permet de satisfaire l'exigence européenne d'un service de sécurité dans les entreprises ; il acte aussi la gestion patronale de la médecine du travail tout en flattant la proximité du médecin avec le terrain qui constitue un atout essentiel de la « confiance » dont se prévalent les médecins. Confiance et confidentialité constituant la ressource spécifique du médecin. Voir l'étude Piotet F. et alii (1996), « Entre professions et métiers : les médecins du travail » CNAM, septembre 1996.

¹⁴⁴ « Observations du collectif "pour une autre médecine du travail" » septembre 2001 note ronéotée.

Selon Seillan H (2002), le médecin du travail a vocation dans les petites entreprises à piloter la démarche d'évaluation des risques en faisant appel aux compétences externes des institutions légales de prévention.

¹⁴⁵ A titre d'exemple évoquons les circulaires annuelles guidant les directeurs régionaux dans l'utilisation des crédits d'appui aux actions de prévention. Ces circulaires, 1996 et 1997, évoquent « ces aides (qui) concernent plus particulièrement les relais techniques, professionnels ou syndicaux ».

associait pas à ses travaux. La circulaire du 18 avril 2002, qui pourtant fait référence au dialogue social, ne les évoque pas.

Et si les CHSCT sont valorisés pour leur compétence en matière d'analyse des risques professionnels, les organisations syndicales de travailleurs s'effacent derrière l'image d'un CHSCT consensuel, alors que la DARES constate que les CHSCT les plus dynamiques sont ceux des entreprises dans lesquelles les syndicats sont les plus actifs (Bilan des conditions de travail 2001).

Dans l'ombre

Les parents pauvres des acteurs de l'évaluation des risques sont les agents des CRAM. Ces derniers qui représentent implicitement le pôle « technique » de la pluridisciplinarité subissent la dévalorisation relative de cette dimension. En même temps, ils doivent s'interroger sur la manière dont ils se substituent aux employeurs lorsqu'ils procèdent à une analyse de risque préalable aux contrats de prévention conclus avec les entreprises¹⁴⁶. Il est permis de penser que la mise en place des observatoires régionaux prévus par l'accord de septembre 2000 donnera aux CRAM un rôle clé grâce à la gestion du budget des observatoires dont l'une des missions est de promouvoir l'évaluation des risques.

Les organismes de vérifications techniques ne sont pas non plus valorisés. Ils sont, eux aussi, victimes de la dévalorisation de l'approche « technique » de la prévention. Plus généralement ils pâtiennent après des inspecteurs du travail, de leur appartenance « infamante » à la sphère commerciale et du déficit de réflexion stratégique de l'Etat sur les coopérations à nouer avec eux. Pourtant leur présence sur le terrain est importante et dans la foulée des audits « qualité » ils ont investi le champ du « management de la sécurité » et partant de l'évaluation des risques, suivant des méthodologies susceptibles de s'écarter de celle préconisée par le ministère¹⁴⁷.

Enfin, révélant la difficile articulation entre la santé publique et la santé au travail, c'est le silence qui caractérise le dispositif relatif à l'évaluation des risques en ce qui concerne la prise en compte des ressources de la santé publique que sont l'INSERM, l'InVS, les universités et les établissements de soins. Pourtant ces ressources sont identifiées par le ministère lorsqu'il évoque l'expertise sur les éthers de glycol (C.22/01/2001) et dans certaines régions des initiatives ont lieu associant la recherche scientifique ou le système de soins, à l'évaluation des risques professionnels encourus sur un bassin industriel ou dans une profession¹⁴⁸.

3.3 LES PROCEDURES ET OUTILS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'EVALUATION DES RISQUES

Comment le ministère a-t-il orienté et outillé l'intervention de l'inspection du travail dans le domaine de l'évaluation des risques ?

¹⁴⁶ Jusqu'en 2002, dans la CRAM du sud-est l'évaluation des risques accomplie par le chef d'entreprise ne constituait pas un préalable à la conclusion d'un contrat de prévention.

¹⁴⁷ Des régions comme l'Aquitaine ou PACA impliqueront des organismes agréés tels que l'APAVE et Veritas dans leurs actions dans le but d'une progression collective.

¹⁴⁸ Exemples : convention entre le laboratoire de bio-géno-toxicologie de la faculté de médecine de Marseille, la DRTEFP PACA et la branche du nettoyage, en 1999 afin d'évaluer le caractère cancérigène des produits utilisés, Voir aussi les initiatives prises dans le cadre du contrat de plan Etat-région PACA 2000-2006.

Examinons successivement, la place accordée par le ministère à l'évaluation des risques dans l'action de l'inspection (3.3.1), puis les outils et procédures mis à sa disposition au regard des trois ressources de l'inspection que sont la loi, son expertise et les coopérations (3.3.2). Nous évoquerons aussi la façon dont des arrangements locaux traduisent ces procédures (3.3.3). Enfin nous aborderons la question de l'objet du contrôle de l'évaluation des risques et la question des responsabilités des agents (3.3.4).

Nous concluons cette section en évoquant ce que les autres acteurs de la prévention donnent à voir de leur implication dans l'évaluation des risques (3.3.5).

3.3.1 L'EVALUATION DES RISQUES PARMI LES AXES PRIORITAIRES DE L'INSPECTION

L'évaluation des risques a fait une entrée tardive dans les programmes annuels d'actions de l'inspection du travail, sans y acquérir le statut d'action prioritaire.

3.3.1.1 Une entrée tardive parmi les axes prioritaires

L'évaluation des risques introduite par la directive cadre du 12 juin 1989 fut d'abord ignorée par les préventeurs français. L'absence de toute référence à l'évaluation des risques dans le bilan qu'établit, en 1990, la Direction des relations de travail des directives européennes adoptées en 1989, dont la directive cadre, est remarquable (Bilan des conditions de travail, 1989 p.189-203). Elle fut ensuite relativisée lorsque Mme Aubry ne la cite qu'à peine dans son discours présentant le projet de loi sur la prévention des risques le 19 novembre 1991 à l'Assemblée. Elle fait ensuite l'objet d'une première appropriation de 1991 à 1993. Ainsi le Forum international sur la santé au travail (FITS) organisé par la DRT à Paris en 1992 fut centré sur l'évaluation des risques, puis à la demande des partenaires sociaux un guide sur l'évaluation des risques est élaboré par la DRT en 1992-93. De 1991 à 1993 la CGT du ministère du travail manifeste son opposition au projet de loi retranscrivant la directive et à l'obligation « d'évaluer les risques qui ne peuvent être évités » suspectée de réintroduire la notion de risque acceptable ou « raisonnablement praticable » qu'elle avait combattue dans le projet de directive.

C'est à partir de 1994 que le ministère rompt le silence de ses circulaires annuelles sur la question de l'évaluation des risques, en associant celle-ci à la question de la manutention manuelle, sur laquelle l'inspection est invitée à sensibiliser les employeurs. En effet, le dispositif normatif et les ressources en expertise, relatifs à la prévention du risque lié à la manutention manuelle, s'y prêtent particulièrement bien.

Les trois années suivantes verront l'évaluation des risques discrètement associée au contrôle des plans de mise en conformité des équipements de travail, et des situations de travail en co-activité. En effet, dans ces domaines, la notion d'analyse des risques, susceptible d'être assimilée à l'évaluation, est familière.

L'année 1998 marque un tournant. Non que la circulaire accorde une place centrale à l'évaluation des risques, qui n'est évoquée qu'en une ligne dans le corps du texte, au titre des initiatives régionales¹⁴⁹, mais ses annexes thématiques associent systématiquement cette question aux risques spécifiques faisant l'objet d'une action de l'inspection, et l'annexe relative à l'utilisation des crédits d'appui privilégie l'évaluation des risques dont il est donné pour la première fois une définition.

¹⁴⁹ Trois régions, Bourgogne, Pays de Loire et PACA menaient depuis 1996, suivant des modalités différentes des actions régionales dans ce domaine.

Au cours des années suivantes, l'évaluation des risques gagnera du terrain. La démarche est présentée comme un enjeu de fond pour la prévention des risques et l'extension des initiatives régionales est encouragée. Elles passeront de trois en 1996-98, à une dizaine en 1999¹⁵⁰.

3.3.1.2 Une priorité qui n'en est pas une

Pour autant le ministère n'appelle pas à une mobilisation de l'inspection :

« L'élargissement de l'évaluation des risques professionnels à l'ensemble des régions est l'occasion de rappeler que celle-ci ne doit pas être appréhendée comme une action, mais bien comme une démarche méthodologique, destinée à accompagner et faciliter la mise en œuvre de toutes les actions. » (Circulaire 2000 p.4).

Ainsi, pendant la décennie qui a suivi son entrée dans le code du travail au titre de principe général de prévention obligeant les chefs d'entreprise, l'inspection du travail n'a pas reçu pour instruction formelle de mener une action d'ensemble, que ce soit de sensibilisation ou de contrôle, à l'égard de l'évaluation des risques.

La parution tardive, le 5 novembre 2001, du décret imposant une transcription écrite de l'évaluation et en sanctionnant la carence, et, le 18 avril 2002, d'une circulaire définissant cette obligation, inscrit ce défaut de mobilisation de l'inspection dans une volonté politique de différer la mise en place d'un cadre contraignant pour les entreprises. Avec pour résultat, ce que l'IGAS constate dans son rapport annuel 2003 :

« Ces quelques dix années, nécessaires à la formalisation d'une prescription légale, n'ont pas pour autant été mises à profit pour préparer sa mise en œuvre : l'évaluation des risques n'a réellement commencé dans nombre d'entreprises qu'après la publication de la circulaire d'avril 2002, et les préventeurs l'abordent le plus souvent en ordre dispersé. » (p.215).

Il est significatif que, sur les 16 pages de la circulaire (ou 24, en incluant les annexes) du 18 avril 2002, deux pages seulement concernent l'action de l'inspection du travail...à laquelle la circulaire est destinée ! Pour une large part, ces deux pages paraphrasent le code du travail et le décret. Il s'en déduit, d'une part, une absence de volonté de mobiliser l'inspection, révélant l'influence de l'association des inspecteurs hostile à cette réglementation, et d'autre part, l'absence de capitalisation par l'administration centrale des expériences accumulées et susceptibles de nourrir les instructions données aux services.

3.3.1.3 Les raisons de cette dilution

L'évaluation des risques apparaît en effet comme une démarche susceptible de traverser l'ensemble de la prévention. Pour autant, cela ne suffit pas à expliquer de ne pas en faire un objet en soi, ni une action prioritaire de l'inspection. Le dialogue social, et la promotion des institutions représentatives du personnel – CHSCT et DP – traversent aussi la prévention et font pourtant l'objet d'actions prioritaires¹⁵¹.

En fait, en l'absence d'une demande sociale concernant l'évaluation des risques, le ministère donna sa priorité aux autres questions que sont, d'un côté l'emploi et les 35 heures, de l'autre la réorganisation de la médecine du travail.

Mais, puisque l'Europe et une fraction des services déconcentrés poussaient à agir dans le domaine de l'évaluation des risques, la politique du ministère consista à gérer les dissensions

¹⁵⁰ Selon les sources le nombre de régions impliquées change. Cela s'explique par les différents niveaux d'implication dans le « réseau des régions pilotes » cf. Bilan des conditions de travail CSPRP 1999 p.22.

¹⁵¹ Certes peu fréquentes : 1989, 2001 et 2002.

internes à l'inspection du travail, partagée sur la question de l'évaluation des risques, et à ne pas créer une contrainte supplémentaire sur les entreprises :

« La prévention des risques présente de lourds enjeux institutionnels, en ce moment elle est à la croisée des chemins. La surcharge opérationnelle des services milite plutôt pour une approche progressive de la généralisation de la démarche [d'évaluation des risques] que vous avez engagé. On a intérêt dans ce contexte à jouer sur une carte qui consiste à pouvoir arriver à tout moment à mettre en relief la valeur ajoutée de ce genre d'approche pour convaincre en interne de plus en plus d'agents d'y aller et en externe, même raisonnement, pour convaincre un peu plus d'opérateurs qu'il ne s'agit pas d'une espèce de placage de contraintes supplémentaires sur les autres »¹⁵².

3.3.2 LES TROIS RESSOURCES DE L'INSPECTION DU TRAVAIL : LA LOI, L'EXPERTISE, LES COOPERATIONS

Examinons les outils et procédures au prisme des ressources de l'inspection.

La première d'entre elles est la loi (I). D'elle, les inspecteurs tiennent leur autorité¹⁵³, et la substance de leur activité de contrôle. Nous verrons comment la ressource légale est affaiblie par l'accommodation à laquelle procède le ministère. L'expertise technique et méthodologique de l'inspection constitue sa seconde ressource (II). Elle est indispensable tant au contrôle qu'à l'accompagnement. Mise en œuvre individuellement, cette ressource relève du « conseil » aux entreprises ; conçue et appliquée dans un cadre collectif, elle devient de « l'accompagnement » que valorise le ministère. Enfin, la capacité de l'inspection à s'appuyer sur la demande sociale et à rassembler les expertises, qu'elles soient profanes – telles que celles des salariés - ou professionnelles – telles que celles des médecins du travail, des consultants, ...- constitue sa troisième ressource, sujette à des jeux d'acteurs complexes (III).

3.3.2.1 La dévalorisation de l'approche réglementaire et coercitive

C'est lors du constat, d'un écart entre la loi et son application dans l'entreprise, que l'inspecteur est en mesure d'asseoir un rapport de force juridique à l'égard de l'entreprise.

Dans cette logique, avant même que se pose la question de la formation du jugement de l'inspecteur – qui renvoie, nous le verrons ultérieurement, à son expertise- se pose celle de l'outillage juridique à sa disposition et des consignes qui lui sont adressées pour son utilisation.

L'outillage juridique relatif à l'évaluation des risques est constitué, nous l'avons vu plus haut, d'une part, du principe général de prévention (L 230-2) et de son récent décret d'application et d'autre part, des dispositions relatives aux risques particuliers. Il est complété par les instructions données aux agents.

A cet égard nous allons relever les pressions patronales à l'encontre d'une approche réglementaire (I), leurs raisons (II) et leurs prises en compte par le ministère (III).

L'hostilité du patronat à un dispositif contraignant d'évaluation des risques

Depuis toujours peut être, depuis 1992 certainement, à l'issue de la transcription de la directive cadre, le patronat réclame une « pause réglementaire » dans le champ de la santé et de la sécurité. Lorsque au Conseil supérieur des risques professionnels de 1992, le représentant du CNPF demande qu'un outil de sensibilisation des entreprises sur l'évaluation des risques soit élaboré par le ministère, c'est pour éviter qu'un cadre contraignant ne soit mis

¹⁵² Marimbert J.(1998). Souligné par moi.

¹⁵³ Rappelons que l'obstacle aux missions de l'inspecteur constitue un délit.

en place. Ainsi, dès les débats sur la transcription de la directive européenne, le CNPF s'opposait à ce que l'évaluation des risques donne lieu à une disposition contraignante et demandait, en lieu et place, des « outils ». En réponse la DRT mis en chantier un « Guide » dès novembre 1991, soit avant le vote de la loi du 31 décembre 1991 transcrivant la directive européenne et instituant l'obligation d'évaluer les risques. Le patronat n'aura de cesse de réclamer la « pause réglementaire » et d'occuper le terrain de l'évaluation des risques en demandant des outils non contraignants. Lors du FITS de 1992 sur ce thème le CNPF réclama des « outils pertinents faute de quoi ce texte risque de ne donner lieu qu'à une application formelle, voire préjudiciable à une approche pragmatique de la prévention. Des outils et méthodes doivent être adaptés à chaque situation et peuvent être élaborés dans l'entreprise elle-même ou par exemple au niveau de la profession ».

En 2000 le Medef considérait encore que :

« La législation européenne propose une approche de la prévention par une évaluation plus systématique des risques. L'appropriation de cette démarche par les entreprises peut être riche de potentialités, pour autant qu'elle ne soit pas entravée par le maintien d'une conception "trop réglementaire" »¹⁵⁴.

Les raisons de l'hostilité du patronat

Une « allergie réglementaire » des employeurs constitue une explication un peu courte, nous semble-t-il, pour expliquer l'hostilité vigoureuse du patronat à l'encontre d'une traduction réglementaire poussée de l'obligation d'évaluation des risques. En effet, de nombreux décrets sont parus depuis 1992 sans susciter une telle réticence.

L'explication semble davantage résider dans les conséquences de cette réglementation sur la responsabilité des chefs d'entreprises.

Nous avons pu souligner comment la réglementation était bâtie sur la base de risques bien identifiés, auxquels sont associées des règles de prévention dont le non-respect constitue une faute de l'employeur, avec ses conséquences tant civiles que pénales.

Une enquête organisée par la DARES en 1991 et 1992, intitulée « observatoire des risques professionnels », fait apparaître que, pour plus de la moitié des accidents, aucune carence de sécurité n'avait été constatée, et que seuls 8% des accidents avaient fait l'objet d'un constat d'infraction au code du travail.¹⁵⁵

Aussi, face à l'impossibilité d'établir une infraction aux règles classiques du code du travail, que cela soit dû à l'absence d'infraction ou à l'absence d'enquête ayant permis de la rechercher, l'inexistence d'une évaluation des risques devient un élément essentiel du manquement à l'obligation de sécurité du chef d'entreprise, ainsi que l'observe Maire Ange Moreau¹⁵⁶.

La portée générale et permanente de l'obligation (toutes les entreprises, quel que soient l'effectif employé et l'activité, doivent procéder à une évaluation des risques, mise à jour au moins annuellement) et l'aisance d'une vérification, au moins de premier niveau, de son respect, font du défaut d'évaluation des risques une épée de Damocles, susceptible de s'abattre sur toutes les entreprises lors d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle¹⁵⁷.

¹⁵⁴ En réponse à un questionnaire de l'ANACT, (ANACT 2000).

¹⁵⁵ Bilans des conditions de travail (1993) p.59 ; Voir aussi « Analyse des accidents du travail sur "machines" » Bilan des conditions de travail (1998) p.88-89. L'étude sur les accidents mortels ou très graves survenus sur les machines a fait apparaître que la moitié des machines concernées était conforme aux règlements, renvoyant les accidents à d'autres raisons pour lesquelles il n'est pas facile d'établir une faute de l'employeur.

¹⁵⁶ Moreau MA. (2002), « Pour une politique de santé dans l'entreprise », in *Droit Social* septembre - octobre 2002.

¹⁵⁷ Goguelin P. (1998), « Prévention un concept en évolution », in Actes du séminaire de novembre 1996 INTEFP, juillet 1998 p.9.

La prise en compte par le ministère des réticences patronales

Lors du séminaire de juin 1998 sur l'évaluation des risques, le directeur des relations de travail faisait part aux auditeurs de l'hostilité patronale à une initiative réglementaire dans ce domaine, et du choix gouvernemental de ne pas ouvrir un front conflictuel supplémentaire, après les « emplois jeunes », et la réduction du temps de travail. La prudence, qui l'amena à pronostiquer la parution du décret pour la fin 1999, fut de l'audace, car il ne parut que fin 2001 ! Alors que M.C Blandin, directrice d'Eurogip, constatait déjà en 2000 que « la France serait l'un des rares Etats-membres, peut-être même le seul, à ne pas avoir imposé aux entreprises de formaliser l'évaluation et ses résultats »¹⁵⁸.

Mais la prise en compte des réticences patronales n'en resta pas là. A la demande du MEDEF¹⁵⁹, le décret accorda un délai de un an entre l'instauration de l'obligation, le 5 novembre 2001, et la date d'entrée en application de la sanction. Ce qui amena le Conseil d'Etat à s'en étonner, dès lors que la sanction encourue n'était qu'une simple contravention !

Las ! le 4 novembre 2002, à quelques jours de la prise d'effet des sanctions pénales, le directeur des relations de travail, à la demande express du nouveau ministre¹⁶⁰, rappelait dans une note à tous les agents le tempérament que la circulaire d'avril 2002 exprimait déjà à l'égard des poursuites pénales :

« Dans chaque situation concrète, il convient de trouver un juste équilibre entre l'obligation qui pèse désormais sur l'entreprise et les délais indispensables qui lui seront nécessaires pour que l'évaluation des risques, ainsi matérialisée, s'inscrive dans une réelle dynamique de prévention ».

La « dépréciation » par le ministère de l'obligation qu'il a lui-même édictée va au-delà de l'aspect pénal¹⁶¹. La note du 4 novembre 2002 suggère, pour les PME de moins de 250 salariés, un « traitement allégé de l'obligation nouvellement instituée ». Enfin, en envisageant « éventuellement même des documents types pour les cas les plus simples », la note va jusqu'à contredire la circulaire d'avril 2002 qui exprimait les dangers des documents-types :

« Il ne serait nullement conforme à l'esprit même de cette importante réforme que les entreprises ne voient dans ce dispositif qu'une obligation purement formelle qu'elles pourraient satisfaire en remplissant des grilles voire des formulaires préétablis, sans que cela soit mené dans le cadre d'une démarche effective de prévention propre à l'entreprise »¹⁶².

Dès lors, le respect formel de l'obligation d'évaluation des risques est-il plus facile à atteindre protégeant ainsi – pense-t-on – l'employeur en cas d'accident.

¹⁵⁸ Blandin MC. (2000), « L'évaluation des risques dans les autres pays de l'union européenne », in *Actes de synthèses des assises de la prévention 2000*, Ministère de l'emploi et de la solidarité – DRTEFP PACA, 2001

¹⁵⁹ Le 24 octobre 2002 le ministre Fillon F. écrit au président du MEDEF « Je tiens à vous rassurer sur les modalités de mise en œuvre de ces sanctions pénales. Celles-ci ont été différées d'un an – notamment à la demande de vos représentants au Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels - pour donner davantage de temps aux entreprises (...) ».

¹⁶⁰ « Dans la ligne de ce qui avait été recommandé à l'inspection du travail pour le déclenchement d'éventuelles sanctions pénales par la circulaire DRT du 18/04/02, des instructions seront données aux services afin d'insister sur les délais indispensables de mise en œuvre » lettre précitée du 24 octobre 2002 de Fillon F. au président du MEDEF. « L'atténuation » de cette réglementation s'inscrit dans un mouvement d'allègement réglementaire de la part du nouveau gouvernement issu de l'alternance qui concernera aussi la réglementation sur les plans sociaux et sur les 35h.

¹⁶¹ Rappelons aussi que davantage que la sanction pénale pour défaut d'évaluation des risques, les employeurs appréhendaient le reproche d'un manquement à un règlement susceptible d'être invoqué à l'appui du délit d'imprudance ou de la faute inexcusable.

Notons que si le DRT n'a pas changé, le ministre appartient à une nouvelle majorité parlementaire.

¹⁶² Circulaire 18/04/2002. Ces documents-types vont aussi à l'encontre de la prise en compte du travail réel dont la circulaire rappelait l'importance : « La pertinence de l'évaluation des risques repose en grande partie sur la prise en compte des situations concrètes de travail – dit "travail réel" - qui se différencie des procédures prescrites par l'entreprise ».

Relevons que l'alternance politique avait déjà amené, en 1994, le ministère à un tel « pragmatisme », consistant à reporter en toute illégalité la date-butoir du 1^{er} janvier 1997 fixée par le décret du 11 janvier 1993 pour la mise en conformité des équipements de travail et pour substituer à l'élaboration des plans de mise en conformité dans chaque entreprise, l'adhésion à des plans collectifs pour celles de moins de vingt salariés. (Voir notre encadré en fin de chapitre).

Ce constat de dépréciation du cadre réglementaire est cohérent avec la primauté accordée par le ministère à l'action d'accompagnement en matière d'évaluation des risques dévolue à l'inspection du travail, malgré l'expression par les circulaires ministérielles de 2000 et 2002 de l'équilibre « canonique » entre les trois types d'action de l'inspection : sensibilisation/accompagnement/contrôle.

3.3.2.2 Une expertise qui privilégie l'accompagnement des entreprises

Le terme « d'accompagnement », utilisé dans les circulaires adressées à l'inspection du travail, concerne en premier lieu l'assistance apportée aux agents. C'est « l'accompagnement interne » évoqué plus haut. Mais la nouveauté de l'obligation d'évaluation des risques, ainsi que l'importance donnée en général par le ministère aux conseils aux entreprises, a conduit à utiliser couramment ce terme pour rendre compte d'un mode d'action – controversé - de l'inspection en direction des entreprises.

Ainsi, jusqu'en 2003, le ministère du travail n'a pas impulsé d'action d'ensemble de l'inspection en faveur du respect de l'obligation de l'évaluation des risques. Pour autant, l'administration centrale a encouragé, depuis 1998, les initiatives en faveur d'une appropriation par les inspecteurs de la notion d'évaluation des risques et un « accompagnement » des entreprises. L'accompagnement requiert une compétence. Mais la compétence se construit aussi à travers l'accompagnement et l'observation attentive des entreprises¹⁶³. L'organisation du séminaire de juin 1998 à l'INTEFP, la multiplication des initiatives régionales, et la construction collective de la circulaire du 18 avril 2002, ont permis de formaliser des connaissances nécessaires à l'intervention de l'inspection.

Cette priorité accordée à l'accompagnement des entreprises sur le contrôle et la répression n'est pas spécifique à l'évaluation des risques. Mais la nouveauté conceptuelle et le caractère procédural de l'obligation d'évaluation des risques lui apporte une justification supplémentaire. La circulaire du 18 avril 2002 cite les « trois moments distincts » de la mission de l'inspection à l'égard de l'évaluation des risques :

- la sensibilisation en amont des acteurs internes à l'entreprise
- l'accompagnement de la démarche de prévention
- le contrôle de l'évaluation des risques.

L'information ou la sensibilisation et l'accompagnement des entreprises ont donné lieu au déploiement d'un ensemble d'outils et de procédures par le ministère.

¹⁶³ Certaines régions comme l'Aquitaine et PACA, ont procédé à des évaluations et synthèses de l'activité des consultants en entreprise pour s'instruire des difficultés rencontrées par les entreprises. L'attribution d'un sens à l'ER et la définition d'une méthodologie de sa mise en œuvre ne pouvait se faire sans un « retour d'expérience » des entreprises.

Citons les forums organisés à partir de 1992, les interventions de consultants dans les entreprises financées sur les crédits d'appui de la DRT à partir de 1998¹⁶⁴, l'encouragement à la production de brochures et plaquettes explicatives, de films, l'apport d'explications en CHSCT.

La circulaire d'avril 2002 sur le document unique d'évaluation des risques comble indiscutablement le vide « cognitif » laissé béant par le laconisme du décret du 5 novembre 2001, en définissant le contenu et la méthode de l'évaluation des risques à mettre en œuvre par les chefs d'entreprise. De ce fait elle outille les agents pour les explications qu'ils sont susceptibles d'apporter dans les entreprises.

Mais l'expertise des agents peut-elle se concevoir hors de toute approche associant les autres acteurs de la prévention ?

3.3.2.3 L'Etat entre impulsion et effacement

L'appui sur les autres acteurs de la prévention constitue la troisième ressource de l'inspection dans son action dans l'entreprise.

Les acteurs de la prévention peuvent concourir de deux manières à son action.

Un premier concours consiste dans l'apport de leur expertise, à la formation du jugement des inspecteurs sur les risques et leur évaluation par l'entreprise.

Un second concours réside dans leur implication, aux côtés ou non de l'inspection, dans la promotion ou la mise en œuvre de la démarche d'évaluation prévue par les textes.

La circulaire d'avril 2002 valorise un certain nombre d'acteurs à travers leur droit d'accès au document d'évaluation des risques. Elle invite aussi les inspecteurs et les MIRTMO à sensibiliser les employeurs, les salariés, les CHSCT/DP et les médecins du travail. Elle cherche ainsi à créer une demande sociale d'évaluation des risques qui contribuera en retour à légitimer les demandes de l'inspection et à susciter une implication des acteurs.

Mais on cherche en vain, dans les instructions données aux inspecteurs, l'assistance qu'ils pourraient solliciter des CHSCT, des médecins du travail, etc...., pour former leur jugement sur une évaluation des risques qu'un employeur leur soumettrait. On cherche aussi en vain dans la circulaire ministérielle le rappel de la consultation obligatoire du CHSCT sur le document unique d'évaluation et sur la démarche mise en œuvre pour procéder à l'évaluation. Le silence de la circulaire d'avril 2002 sur la nécessaire synergie des acteurs ne laisse pas de frapper. On chercherait en vain dans cette circulaire l'exigence, pourtant récurrente dans les instructions annuelles, d'une collaboration étroite entre les différentes institutions de prévention, d'un travail en réseau avec les partenaires sociaux, pour le développement de la démarche d'évaluation des risques.

¹⁶⁴ En 1999-2000 une minorité de régions, cinq ou six seulement, investirent la question de l'évaluation des risques dans sa dimension du contrôle dans les entreprises. Les autres s'en tiendront à des actions de communication ou d'expérimentation confiées à des consultants financés grâce aux crédits d'appui et qui n'impliquent pas ou peu les inspecteurs. D'ailleurs, la circulaire de 1998 qui, dans son annexe, définit les modalités de recours aux consultants pour assister les entreprises dans l'évaluation des risques, assigne pour seule tâche à l'inspection la fourniture de listes d'établissements susceptibles de donner lieu à une intervention de consultant. Elle n'incite, ni ne prescrit aucune articulation entre une action continue dans le temps de l'inspecteur à l'égard de l'entreprise en matière d'évaluation des risques et l'intervention du consultant financée par l'Etat.

L'Etat apparaît dans cette instruction ni en « ordre de bataille » pour contrôler les entreprises, ni en tant que force d'impulsion d'une coopération entre acteurs de la prévention. S'agit-il de la version absente de l'Etat surplombant les acteurs, dans un contexte d'attentisme à l'égard de la mise en place des observatoires régionaux de la santé dont l'une des missions est de promouvoir l'évaluation des risques ?

Ainsi, en conclusion, la circulaire du 18 avril 2002, qui est loin d'être un texte impulsif, nous paraît bien révéler, tant dans son mode de production que dans son contenu, quatre caractéristiques de la politique publique de prévention : une faible volonté politique, une conception surplombante de l'Etat, une volonté d'éviter les conflits, et une faiblesse de l'apprentissage collectif.

Les instructions nationales données aux agents privilégient l'accompagnement des entreprises sur leur contrôle. Pour autant, les échelons régionaux, sensibles au point de vue des inspecteurs et contrôleurs, n'adhèrent pas tous à la problématique de « l'accompagnement d'abord ». Nous montrerons dans la seconde partie des arrangements locaux qui renvoient à d'autres arbitrages

3.3.3 LE CONTROLE DE L'EVALUATION DES RISQUES ET LA RESPONSABILITE DES AGENTS

Pour l'inspection du travail, l'accompagnement a une visée stratégique. Il cherche la libre adhésion à un objectif susceptible d'être partagé. Il tendra à promouvoir la compétence des acteurs, à leur « faire-faire ».

Le contrôle se distingue de « l'accompagnement » en ce qu'il consiste en une investigation en vue d'apprécier l'écart entre la règle de droit et les pratiques de l'entreprise. Le contrôle a, en fait, pour but la formation et l'expression d'un jugement de l'inspecteur du travail. Et le jugement « suprême », si l'on peut oser, est celui du tribunal saisi par l'inspecteur dans son acte de verbaliser.

Même s'il est doublement relativisé – par la dépréciation de l'approche réglementaire et par la primauté donnée à l'accompagnement - le « contrôle » de l'obligation d'évaluation des risques n'est pas absent des instructions données aux inspecteurs.

Mais il est significatif qu'il y soit abordé sous l'angle juridique ultime, à savoir la mise en cause pénale, d'un côté de l'employeur par le biais du procès verbal, et de l'autre des agents.

Cette « dramatisation » contribue un peu plus à le marginaliser.

3.3.3.1 Une polarisation, toute théorique, sur le procès verbal

Dans son développement sur le contrôle, la circulaire d'avril 2002 se contente de délimiter les circonstances de faits susceptibles de constituer des infractions, en paraphrasant le texte, lui-même très succinct : absence de transcription des résultats de l'évaluation sur le document, absence de mise à jour selon les périodicités prévues par le décret, absence de mise à disposition du document aux personnes et institutions prévues par le texte.

L'approche exclusivement pénale du contrôle amène les auteurs de la circulaire à n'envisager que les situations les plus tranchées ; celles dont l'issue judiciaire sera, indiscutablement, en faveur de l'inspection.

Cette valorisation de l'action pénale dans l'action de contrôle conforte l'autorité de l'inspection, et permet d'asseoir l'appropriation de l'évaluation des risques par les inspecteurs sur un acte consensuel dans la profession.

Mais cette approche est marquée de deux limites.

La première, interne, réside dans le fait que les instructions sur l'évaluation des risques ne dessinent aucun repère pour une stratégie collective de verbalisation à même d'enrayer la baisse de l'activité répressive des inspecteurs. Ce faisant, elles sont dans la continuité des pratiques et instructions générales données aux inspecteurs en matière de verbalisation. Aussi, la valorisation de l'action pénale est-elle toute théorique.

La seconde limite tient au fait que, dans l'activité des agents, le contrôle ne se réduit pas à l'établissement de procès verbaux, ainsi qu'en atteste le faible pourcentage – entre 2 et 5% – des infractions relevées par procès verbal parmi l'ensemble de celles observées par les agents.

Dès lors, demeure entière la question du contrôle « ordinaire » de l'obligation de l'employeur. C'est-à-dire de la formulation par l'agent d'un jugement sur des faits qui ne sont ni tout noir, ni tout blanc. Il en est ainsi d'un document formel d'évaluation des risques. Satisfait-il l'obligation légale ?

Les longs développements de la circulaire d'avril 2002, sur le contenu et la méthode de l'évaluation des risques, constituent une réponse implicite, négative, à cette question. Mais, le rôle d'une circulaire n'est-il pas d'être explicite ? La circulaire n'aurait-elle pas du inviter clairement les agents à porter un jugement négatif sur des documents élaborés hors de la méthodologie préconisée et/ou ne rendant pas compte du travail réel et des risques réellement encourus dont les inspecteurs auraient connaissance ? A défaut, outille-t-elle vraiment ses destinataires ?

Le laconisme de la circulaire sur le contrôle des agents reflète en fait, d'une part, celui du décret et de la loi, et, d'autre part, le compromis conclu tant avec le patronat qu'avec les inspecteurs du travail hostiles à l'évaluation des risques.

Il fait aussi l'économie d'une réflexion sur la responsabilité des agents de contrôle.

3.3.3.2 La responsabilité des agents de contrôle

L'interrogation de l'inspection du travail sur la mise en cause de sa responsabilité n'est pas nouvelle¹⁶⁵.

La nouveauté réside dans son apparition dans une circulaire annuelle adressée aux agents¹⁶⁶. Elle arrive dans le passage relatif à l'évaluation des risques de la circulaire de février 2000, et à laquelle celle d'avril 2002, spécifique à l'évaluation des risques, fera référence.

Citons-la :

« Les démarches régionales menées jusqu'à présent en matière d'évaluation des risques ont été l'occasion de faire émerger des questions relatives aux conséquences d'un positionnement ambigu des agents de contrôle vis-à-vis des entreprises, notamment au regard d'un éventuel engagement de leur responsabilité pénale, alors même que cette hypothèse ne s'est pas vraiment concrétisée jusqu'à ce jour. (...) Une implication trop grande des services de l'inspection dans l'élaboration même du plan de prévention ou même sa validation doit être nettement écartée (...)».

¹⁶⁵ Voir Viet V. (1994), p.152,437,441,560 ; Voir Viet V et Ruffat M. (1999), p.18 ; Le rapport Jouvin, (1973), p.63, le rapport Bois (1975), Chetcuti C. (1984), Gaudemet Y. (1984).

¹⁶⁶ Circulaires examinées circulaires annuelles d'action prioritaires 1989-2002 + 1965 et 1985, circulaires périodiques d'orientations générales 1993-1996-1999 ; Pourtant des décisions telles que l'octroi d'une dérogation à l'interdiction du travail des jeunes de moins de 18 ans sur machines dangereuses exposent gravement les inspecteurs qui prennent chacun de l'ordre d'une dizaine de ces décisions par an

Si la circulaire n'évoque, pour la rejeter, que l'hypothèse d'une « validation » par l'inspection du plan de prévention, on peut considérer qu'elle adopte la même position à l'égard du document unique d'évaluation des risques. C'est en tout cas ce que les inspecteurs ont compris : « valider » l'évaluation des risques les exposerait à une mise en cause pénale, en cas d'accident occasionné par un danger non identifié dans le document.

Mais qu'entend le ministère par « validation » ?

Cette question s'était déjà posée, en 1993, à propos des « plans de mise en conformité » des équipements de travail, que les chefs d'entreprises étaient tenus d'adresser à l'inspection.

Une première note technique (du 17 décembre 1993) de la DRT stipulait qu'il incombait à l'inspection du travail de valider les plans de mise en conformité (PMC) reçus. L'émotion suscitée dans les services amena la DRT à rectifier sa position dans une deuxième note, publiée le 5 février 1994, précisant que

«Le terme de validation ne signifie en aucun cas que les PMC doivent faire l'objet d'une quelconque procédure d'approbation. Ce serait d'ailleurs contradictoire avec le fait que tous les plans ne peuvent être examinés et absolument contraire au principe de la seule responsabilité du chef d'établissement dans ce domaine. Cette validation s'inscrit dans le cadre des mesures d'accompagnements sur le terrain, et se limite, pour l'agent de contrôle, à faire-part dans ses relations avec l'employeur, des informations tirées de l'expérience et des conseils ou critiques qu'il jugera utile de lui exposer à la suite de l'examen de son plan de mise en conformité et de la démarche conduite par l'entreprise ».

Opposé, en 2000, à une validation par l'inspection des documents d'évaluation qui lui seraient soumis par des employeurs, le ministère serait aussi opposé à ce que l'inspection les « invalide ». Dès lors, ne romprait-il pas avec sa position de 1994 dans laquelle il habilitait l'inspection à exprimer des critiques sur les PMC ?

S'opposer à ce que les agents critiquent un document d'évaluation des risques ne revient-il pas à denier aux agents une compétence technique et procédurale en même temps qu'à confiner le contrôle dans le constat de l'existence ou non, formelle, d'un document ? Revendiquer la faculté de porter un jugement sur le document n'est ce pas revendiquer une expertise ou les moyens de la construire en convoquant les autres experts ?

Cette prise de position du ministère n'est pas indépendante du phénomène de judiciarisation de notre société en général et du monde de la prévention en particulier¹⁶⁷. Mais, son caractère circonstancié et sibyllin la fait apparaître davantage comme la prise en compte d'une préoccupation exprimée par l'une des associations d'inspecteurs, à l'occasion de ses critiques sur évaluation des risques, que comme une invitation à une réflexion de fond sur l'exercice par les agents de leur responsabilité¹⁶⁸.

Dans le cadre de notre réflexion sur les processus d'apprentissage en œuvre au sein de l'inspection du travail, nous reviendrons, dans la seconde partie, sur la question de la responsabilité des agents.

¹⁶⁷ Voir la mise en examen de trois directeurs départementaux du travail à la suite de l'accident du téléphérique du Pic de Bure survenu le 1/07/99. La cour administrative d'appel de Marseille a condamné le 18/1/2001 l'Etat pour son adoption tardive – eu égard aux connaissances du risque amiante – de mesures réglementaires de protection.

¹⁶⁸ Voir « La gazette sociale d'Ile de France » n°38 –février 2000.

3.3.4 L'INTERVENTION DES ACTEURS DE LA PREVENTION, EXTERIEURS AU MINISTERE

A l'instigation ou non du ministère du travail, l'action publique dans le domaine de l'évaluation des risques se concrétise aussi dans la mobilisation d'autres acteurs que les inspecteurs.

3.3.4.1 Le rôle attribué par le ministère aux acteurs

Le ministère chargé du travail fait preuve d'une retenue en ce qui concerne les missions et les moyens susceptibles d'être déployés par les acteurs de la prévention, autres que le chef d'entreprise assujetti à l'obligation de réaliser l'évaluation des risques et l'inspection du travail.

Ni la loi et ses décrets, ni les circulaires n'ont déterminé d'une manière formelle des modes d'intervention particuliers de la part de ces acteurs dans le domaine de l'évaluation des risques.

L'évaluation des risques ne fait que s'articuler avec les missions, les droits et les moyens de chaque acteur, dans le contexte de l'élargissement des missions de l'ANACT et d'incitation des services de médecine du travail, rebaptisés « service de santé au travail », à s'adjoindre des compétences non médicales¹⁶⁹.

La circulaire d'avril 2002 souligne l'intérêt d'une approche pluridisciplinaire, « c'est-à-dire à la fois technique, médicale et organisationnelle », qui renvoie implicitement aux trois institutions que sont l'INRS et les CRAM, la médecine du travail et l'ANACT et son réseau d'ARACT. Elle appelle implicitement à une coopération entre les institutions de prévention pour assister les chefs d'entreprises dans l'accomplissement de l'évaluation des risques. Elle évoque le recours par le chef d'entreprise à ces institutions et à des experts techniques et cabinets conseils « susceptibles de fournir une assistance dans les domaines de la prévention ».

Elle appelle aussi, à « l'association des acteurs internes à l'entreprise » que sont les institutions représentatives du personnel, le médecin du travail, les services de sécurité dont les entreprises ont pu se doter et les travailleurs.

Concernant les CHSCT et les médecins du travail, la circulaire rappelle leurs missions – celle d'analyse des risques pour les premiers et celle d'établir une « fiche d'entreprise » pour les seconds – susceptibles de constituer des apports à l'évaluation des risques à laquelle procède l'employeur.

Le réinvestissement du « droit d'expression » des salariés, institué en 1982, et tombé très vite en désuétude, n'est pas évoqué, pas plus que le recours par le CHSCT à un expert ou la possible négociation dans l'entreprise de moyens supplémentaires alloués aux représentants du personnel pour investir le champ de l'évaluation des risques.

La circulaire n'évoque pas non plus la mise en place – recommandée par plusieurs directions régionales du travail dans leurs plaquettes d'information – par le chef d'entreprise de « groupe de travail », relevant d'une logique de conduite de projet.

Dans le cadre des prérogatives du directeur régional du travail en matière d'agrément des organismes de formation des membres de CHSCT, des régions, les plus avancées dans une démarche d'accompagnement des acteurs de la prévention, comme Aquitaine et PACA, ont

¹⁶⁹ Loi de modernisation sociale du 17/01/2002.

mené une réflexion sur la prise en compte de la question de l'évaluation des risques par le référentiel de formation de ces organismes.

3.3.4.2 Le rôle revendiqué par les acteurs de la prévention

Nous avons pu mesurer, dans la circulaire d'avril 2002, l'indigence des instructions concernant les modalités d'intervention de l'inspection du travail. Nous les avons expliquées par la prudence à l'égard du jeu d'acteurs externes comme internes, ainsi que par les difficultés à capitaliser les expériences accumulées. Mais elles sont aussi le reflet, si ce n'est un produit, de la faiblesse des dispositifs opérationnels des autres acteurs de la prévention.

Ce que les autres acteurs de prévention donnent à voir de leurs modes d'intervention en matière d'évaluation des risques est en effet limité.

Si toutes les institutions invoquent l'importance de l'évaluation des risques, elles n'ont que peu, et très inégalement, rendu publiques leurs modalités d'implication. Passons-les en revue :

La médecine du travail, atomisée, est bien en peine de construire une doctrine. Et l'inspection médicale du travail ne l'a pas fait.

L'un des syndicats de médecins du travail, le SNPMT, s'exprimant sur l'évaluation des risques, a fait connaître son refus d'une implication des médecins dans la gestion des risques et défend un « devoir de veille et d'alerte » sur les risques¹⁷⁰.

L'institution de prévention de la Sécurité sociale revendique un rôle actif à l'égard de l'évaluation des risques qu'elle associe à sa politique contractuelle avec les entreprises. Citons le dossier d'octobre 2002, consacré à l'évaluation des risques par le mensuel de l'INRS, Travail et Sécurité :

« L'évaluation des risques constitue une des constantes des actions de prévention menées au sein de la Sécurité sociale. Les notions de diagnostic et de hiérarchisation des risques fondent notamment, le dispositif contractuel de prévention en direction des petites et moyennes entreprises, mis sur pied voilà près de quinze ans » (p.28).

Mais l'ambiguïté est possible sur les services à attendre de la part des CRAM, et une éventuelle substitution de sa part au chef d'entreprise. Ainsi la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) des Hautes Alpes informait en juillet 2002 ses adhérents que,

« Le contrat de prévention lie la CRAM et l'entreprise. Etabli pour une durée de 3 ans, il comporte une évaluation des risques établie par un technicien de la CRAM ; Cet aspect permet de répondre notamment à l'obligation légale sur l'évaluation des risques. (...) » (La lettre de la CAPEB-Hautes Alpes juillet 2002).

La CRAM du sud-est ne nourrit-elle pas cette ambiguïté en annonçant, dans l'éditorial de son journal trimestriel, que ses techniciens procèdent à « des visites de ces établissements avec l'utilisation de fiches d'évaluation des risques qui permettent un suivi transversal complémentaire » (Maîtriser les risques, juillet 2002).

Dans le dossier précité d'octobre 2002, la CNAMTS exprime les différentes aides apportées aux entreprises, qui consistent en des guides d'autodiagnostic, des documents de sensibilisation et des formations¹⁷¹.

¹⁷⁰ « Identification - évaluation - gestion des risques » Revue Médecine et Travail n°189 septembre-décembre 2001, Syndicat national professionnel des médecins du travail.

¹⁷¹ Travail et Sécurité annonce plus de 50 guides édités par les CRAM ou l'INRS.

Relevons que l'opuscule édité, en juillet 2002, par l'INRS « Questions - réponses sur le document unique »¹⁷² n'apporte pas d'élément sur les modalités d'implication des CRAM dans la mise en œuvre de l'évaluation des risques.

L'ANACT est l'institution qui a le plus formalisé ses « possibilités d'aides et de conseil » dans son ouvrage « Agir sur...l'exposition aux risques professionnels » et qui réside dans le diagnostic court, l'aide à la définition du cahier des charges d'une intervention de conseil et l'accompagnement de projets (ANACT 2000)¹⁷³.

L'OPPBTP propose aux chefs d'entreprises depuis 1995 des guides d'évaluation des risques par métier, constitués de check-lists, et, depuis 2002, une « méthode d'analyse et d'évaluation des risques BTP » (MAEVA BTP), fondée sur le même principe, qu'il se propose d'aider le chef d'entreprise à utiliser.

Les organisations syndicales de salariés revendiquent aussi une intervention en matière d'évaluation des risques. C'est le cas du Bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité (BTS) de la Confédération européenne des syndicats (Boix P. et Vogel L. 1999). En France, la CFDT est l'organisation qui a le plus formalisé ses propositions dans son « Guide pratique de l'élu CHSCT »¹⁷⁴ dans lequel elle consacre une dizaine de pages à l'évaluation des risques et au rôle des différents acteurs. La CGT expérimente, depuis 2002, un guide « Pour une méthodologie d'action syndicale sur l'évaluation des risques ».

Les organisations patronales sont plus en avance. Des branches comme la chimie ont produit des méthodologies d'analyse de risques dès les années 1980¹⁷⁵ et l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM) a proposé aux entreprises des check-lists simplifiées et des matrices d'évaluation des risques permettant de hiérarchiser les risques. La CAPEB a édité en septembre 2002 un « Guide pratique – L'évaluation des risques en entreprise et le document unique », qui incite ses adhérents à recourir à la méthode MAEVA mise au point par l'OPPBTP.

Pour les partenaires sociaux qui ont négocié la réforme de la médecine du travail en septembre 2000, la question de l'évaluation des risques sert de vecteur pour la promotion d'une approche pluridisciplinaire des conditions de travail. Cette pluridisciplinarité est particulièrement revendiquée dans les ressources que l'ex-médecine du travail, rebaptisée « service de santé au travail », est censée mobiliser afin de permettre à la France de satisfaire à la mise en demeure de la Commission européenne concernant la transcription de l'article 7 de la directive du 12 juin 1989 prévoyant la mise en place de services de protection et de prévention. La Commission européenne reprochait en effet, à la médecine du travail française, avancée par le gouvernement comme équivalente – à moindre frais - aux services de protection prescrits par la directive, son manque de compétence dans les domaines techniques¹⁷⁶.

¹⁷² Brochure ED 887 juillet 2002.

¹⁷³ Comme L'ANACT, qui joue une partie de sa reconnaissance dans le paysage de la prévention à travers sa capacité à investir le champ de l'évaluation des risques, et qui se situe d'une manière significative dans une logique de « services » aux entreprises, le syndicat national des cabinets conseils en ergonomie a défini une « offre de conseil dans ce domaine (Cf. « Evaluation et prévention des risques professionnels – offre de services EPRP des conseils en entreprise » Propositions du syndicat national des cabinets conseils en ergonomie avril 2002).

¹⁷⁴ CFDT Editions, 1997.

¹⁷⁵ Cahiers de sécurité de l'UIC n°1 et 4, 1980.

¹⁷⁶ Lettre de M. Flynn, membre de la Commission, en date du 4 mars 1997 au ministre des Affaires étrangères.

Citons l'accord :

« L'ensemble des institutions de prévention composant la pluridisciplinarité (médecine du travail, services des CRAM, CTN, CTR, INRS, OPPBTP, ANACT, ARACTs) est concerné par les objectifs que se donnent les partenaires sociaux dans l'ensemble des structures dans lesquelles ils sont impliqués. Les démarches d'évaluation a priori de l'exposition aux risques professionnels s'appuieront sur les compétences médicales et paramédicales, techniques, et organisationnelles des institutions citées ci-dessus. (...) La mise en œuvre d'une véritable pluridisciplinarité permettra aux médecins du travail de s'enrichir des compétences de spécialistes non médicaux présent notamment dans les CRAM, ANACT, ARACTs, INRS, OPPBTP... ».

Il apparaît ainsi une convergence entre l'approche du ministère du travail, qui multiplie les références à une « approche technique, médicale et organisationnelle », et celle des partenaires sociaux. Mais la pluridisciplinarité conçue par le ministère du travail et les partenaires sociaux apparaît bien comme une validation de la division institutionnelle de la prévention et du cloisonnement des expertises.

Il ressort de l'examen des productions des différents acteurs une faible visibilité de leurs modes opératoires dans le domaine de l'évaluation des risques. Elle trahit une implication encore faible des acteurs, mais aussi une absence de volonté de décroisonner la prévention.

Donner à voir les modes opératoires de chacun ne serait-il pas stimulant pour tous ? Ne serait-ce pas un outil pour identifier les problèmes de la coopération et favoriser les synergies ? Le ministère chargé du travail n'en a pas éprouvé à ce jour le besoin.

Pour autant, le ministère du travail n'est pas passif à l'égard de la faiblesse des acteurs de la prévention. En marge de la production de normes susceptibles de les doter d'attributions ou de moyens nouveaux, il œuvre au renforcement de leurs capacités d'interventions. Les crédits annuels d'intervention du ministère allouent des sommes substantielles aux organisations syndicales dont l'utilisation reste opaque. Et dans le cadre des « crédits d'appui » confiés aux DRTEFP, le ministère se réserve la possibilité de « susciter et d'appuyer des initiatives au plan local de partenaires extérieurs aux services, favorisant une approche globale et concertée de la prévention dans les entreprises, débouchant sur une meilleure prise en charge de la santé et de la sécurité au travail (...) »¹⁷⁷.

CONCLUSION :

Au terme de ce chapitre sur la politique publique de prévention des risques professionnels, nous retenons les idées forces suivantes et les questions qu'elles induisent à l'égard des inspecteurs du travail qui feront l'objet de notre investigation dans la seconde partie.

La faiblesse de la prévention des risques dans la politique publique

Malgré la montée du thème de la sécurité dans la politique gouvernementale, et, semble-t-il, dans les aspirations de la population, la prévention des risques professionnels est peu portée politiquement. Le constat d'une absence de politique publique de prévention en général et des risques professionnels en particulier, est récurrent depuis 40 ans¹⁷⁸. Et plus récemment, relevons qu'alors que le gouvernement a fait de la sécurité, des accidents de la route et des cancers des grandes « causes nationales », leurs composantes professionnelles, dûment

¹⁷⁷ Projet de circulaire relative à l'utilisation des crédits d'appui pour le programme d'actions prioritaires 1996.

¹⁷⁸ Source : Rapport annuel de l'IGAS (1962), (1970), (1973). Voir Viet V. et Ruffat M. (1999).

établies par les préventeurs, en ont été relativisées par le Président de la république et le Premier ministre lors de leurs communications¹⁷⁹.

Lorsque la question du risque professionnel est abordée dans les entreprises industrielles à hauts risques, et qu'est surmontée en ce qui les concerne la primauté accordée à la question de l'environnement¹⁸⁰, la principale inquiétude des organisations professionnelles est le maintien de l'activité ou la défense de l'emploi. L'unanimité autour du rapport présenté au Conseil économique et social par Charles Fiterman (Fiterman, 2003) sur cette question en atteste ; Citons les premières lignes de l'avis du Conseil :

« Le 21 septembre 2001 au matin, une formidable explosion secouait l'agglomération toulousaine.(...) Dans ce contexte l'utilité voire l'existence de certaines activités industrielles et jusqu'à l'industrie elle-même prise dans son ensemble, ont été mises en cause ici ou là.(...) Le C.E.S a donc souhaité s'interroger sur les moyens d'assurer l'avenir industriel de la France tout en satisfaisant la demande légitime d'une sécurité accrue des salariés et des populations. ».

Et le patronat de voter l'avis en soulignant que « le danger était que nos travaux ne dérivent vers le procès de l'industrie et n'aboutissent à la recommandation de nouvelles règles coercitives dont l'effet aurait été d'aggraver encore le phénomène de délocalisation. Notre rapporteur a su éviter ce piège ».

Cette défense de l'emploi peut amener les organisations syndicales à faire corps avec l'entreprise, ainsi qu'en atteste la polémique entre le CHSCT de l'usine AZF et l'expert qu'il avait mandaté et qui mettait en cause la gestion de l'entreprise dans l'explosion de l'usine¹⁸¹.

Le ministère du travail accorde sa plus grande attention aux problèmes d'emplois et aux régulations de proximité consistant dans la résolution des litiges individuels et collectifs ne portant qu'exceptionnellement sur des questions de santé et de sécurité. Nous aurons l'occasion de voir dans les chapitres ultérieurs comment les attributions légales des inspecteurs – en particulier les décisions qu'ils doivent prendre à l'égard des demandes d'autorisation de licenciement -, et l'organisation de leur travail, attribuent aux demandes émanant des usagers le statut d'une prescription remontante relativisant les orientations qui leur sont adressées dans le domaine de la prévention des risques, et dont le caractère peu contraignant permet dès lors aux inspecteurs de « tenir ».

Pour souples que sont les orientations données par le ministère du travail aux inspecteurs en matière de prévention des risques, elles ne constituent pas moins l'essentiel des prescriptions d'actions qui leur sont adressées. En cela, le ministère cantonne à un domaine consensuel l'affichage d'une mobilisation de ses agents de contrôle. Il fait valoir - dans le contexte d'une judiciarisation croissante de la vie politique- l'accomplissement de ses responsabilités en matière de sécurité publique et il répond aux attentes du Conseil supérieur des risques professionnels, dont il n'existe pas d'équivalent en matière de politique du travail¹⁸². Ce faisant, il tente aussi de répondre à la demande d'une majorité d'inspecteurs en quête d'actions collectives.

¹⁷⁹ Notamment la déclaration de politique générale du Premier ministre, 3 juillet 2002 Liaisons sociales n°44/2002 du 12 juillet 2002. En revanche, la prévention des cancers professionnels figure dans le plan cancer du ministre de la santé JF. Mattei .

¹⁸⁰ Rappelons que la communication gouvernementale lors de l'explosion de l'usine AZF en 2001 a privilégié l'accident environnemental.

¹⁸¹ Le Monde 25 septembre 2002.

¹⁸² La question, peu débattue et encore moins résolue, se pose d'un Conseil supérieur du travail à la fois forum et arène d'une politique du travail qui prendrait la place de la commission nationale de la négociation collective, du conseil supérieur de prud'homies, etc.

La faiblesse des acteurs

Ainsi, la question de la santé et de la sécurité des salariés sur les lieux de travail ou de la prévention des risques professionnels, peine à s'imposer comme un problème en soi dont les pouvoirs publics et les autres acteurs impliqués dans la prévention pourraient se prévaloir avec vigueur et s'en trouver renforcés.

A la division et à la faiblesse des organisations professionnelles, dont aucune accorde à la question de la prévention des risques le statut de problème majeur, se conjuguent l'éclatement et les logiques corporatistes des institutions de prévention. Dans ce paysage, ni l'Etat, dont la responsabilité est de plus en plus convoquée en matière de sécurité, ni les partenaires sociaux qui revendiquent leur autonomie ne veulent laisser à l'autre la détermination de la politique de prévention et la coordination de ses acteurs. Dès lors, il est difficile d'observer une recomposition de groupes d'intérêts en faveur de la prévention des risques ou de l'un de ses segments.

Cet éclatement entache aussi la légitimité de l'expertise en matière de prévention, déjà affaiblie par le manque de moyens et les choix opérés par les institutions. Ainsi l'ANACT ne consacre qu'une part secondaire de son activité aux questions de santé et de sécurité, l'INRS se voit reprocher de délaisser la recherche innovante¹⁸³, le département santé et travail de l'InVS ne dispose que d'une équipe très réduite (8 personnes en 2002, une douzaine annoncée en 2003) et la direction des relations de travail est démunie¹⁸⁴.

Dans ces conditions, et pour adopter la grille de lecture de B. Jobert et P. Muller, la prévention des risques peine à se constituer en un « secteur », reconnaissant à l'un des siens un leadership, dans l'action et dans l'expertise, et soutenu par une politique. Dès lors, les inspecteurs du travail sont privés d'un cadre élargi de confrontation sur les enjeux et pratiques préventives qui décentrerait leur regard de la seule gestion de leurs attributions statutaires et de leurs propres conditions de travail.

Mais les initiatives que les services déconcentrés de l'inspection du travail, principalement sous l'impulsion des directions régionales, prennent ici et là, non sans controverses internes, pour fédérer derrière un sens commun, et dans une pratique commune, les préventeurs, interrogent l'institution sur l'apprentissage collectif qui en résulte et sur les décisions politiques qu'elles appellent pour prendre de l'ampleur et se voir conforter.

Des modes de coordination en évolution

L'ampleur de la réglementation, et sa croissance continue, atteste de la vigueur de la prescription comme outil de coordination des acteurs de la prévention.

En même temps, on observe la valorisation par le ministère du travail de la thématique du travail en réseau. Si on la retrouve, sous d'autres termes, dans le passé de l'inspection du travail¹⁸⁵, elle a été particulièrement nourrie de 1996 à 2002 par l'impératif conjoncturel, induit par la Commission européenne, que constituait la mise en place d'une

¹⁸³ L'INRS « laisse pratiquement vacante la fonction d'identification des risques nouveaux et des moyens de prévention à mettre en œuvre pour y faire face (...) la recherche ne constitue pas, en dépit de son nom sa mission principale. » (Cour des comptes 2002, p.103).

¹⁸⁴ rappelons, à titre d'exemple, qu'un seul agent est en charge de la réglementation et de la prévention du risque chimique à la DRT.

¹⁸⁵ Voir les travaux de Viet V. qui évoque les collaborations recherchées par l'inspection du travail au début du siècle avec les syndicats ouvriers et les sociétés préventives privées.

« pluridisciplinarité » des services de médecine du travail à travers le concours d'expertise apporté par les autres institutions de prévention.

Mais, la thématique du travail en réseau épouse aussi une évolution générale du discours politique. Elle résulte, dans notre champ, du constat des résultats insuffisants en matière de prévention, d'une dévalorisation de l'action coercitive et répressive sur les entreprises et d'une faiblesse de l'exercice de la tutelle des pouvoirs publics sur les institutions de prévention, à laquelle, depuis peu, les contrats de progrès ou conventions d'objectifs et de gestion tentent de donner une meilleure lisibilité. Bref, elle résulte de la recherche d'un nouveau positionnement de l'Etat, rompant avec une posture surplombante, voire absente, plus efficace et mieux acceptée par la société civile. Mais, l'est-elle par les acteurs de la prévention et les inspecteurs du travail ?

En effet, et nous l'observerons mieux dans les chapitres qui suivent, les acteurs de la prévention des risques, et notamment les inspecteurs, forts de leurs pouvoirs propres, sont loin de tous adhérer à une grandeur « connexioniste ».

L'évaluation des risques

La prudente émergence d'un nouveau paradigme de la prévention

Avec près de dix années de retard sur l'adoption de la loi introduisant l'évaluation des risques dans le code du travail, le ministère du travail mobilise l'inspection sur la question de l'évaluation des risques. Faisant preuve de prudence, tant à l'égard des réticences de l'inspection vis à vis de l'évaluation des risques, qu'à l'égard de l'hostilité des employeurs vis à vis d'une action contraignante à leur encontre, le ministère ne prescrit pas à ses agents une action de contrôle mais, une action de sensibilisation dont l'objectif est en fait le partage d'un nouveau paradigme de la prévention. Celui-ci est fondé sur une procéduralisation et une rationalisation de l'action préventive – intégrant les notions de veille, d'alerte et de gestion des risques -, sur le débat social – intégrant la question de la formation du jugement sur les risques et de l'acceptation des risques -, sur un développement de la contractualisation, sous les différentes formes de l'accord collectif, de la charte, etc., et de l'autoréglementation des entreprises - renvoyant à une responsabilité accrue des acteurs de l'entreprise, à une nouvelle hiérarchie des acteurs et des normes, ainsi qu'à une nouvelle posture de l'Etat.

Nous avons vu dans le chapitre précédent le heurt entre ce nouveau paradigme et la conception traditionnelle de la prévention fondée sur une approche substantielle, extérieure et prescriptive. Nous verrons dans les chapitres qui suivent, la manière dont ce heurt interfère avec l'appréhension par le groupe professionnel des inspecteurs du travail de leurs missions et de leurs relations avec les autres préventeurs.

L'évaluation des risques, le dialogue social et le développement d'une rationalité managériale

La dimension procédurale de l'évaluation des risques, en particulier en ce qu'elle est censée associer le CHSCT et les salariés, est valorisée par le ministère, qui y voit un vecteur de son orientation centrale en faveur de la paix sociale, autrement dit "dialogue social" en langage contemporain. Pour autant, soucieux d'éviter l'affrontement avec le patronat et en l'absence de demande syndicale, le ministère n'impulse pas d'action de ses services en faveur du dialogue social tant en ce qui concerne l'évaluation des risques – nous avons vu que les droits

du CHSCT à son égard sont sous valorisés - que d'une manière générale, hormis l'activité quotidienne de régulation à laquelle les agents sont invités.

Nous avons observé dans les instructions adressées par le ministère à l'inspection du travail, l'importance accordée à la conduite de projet et au management de l'inspection.

L'évaluation des risques, en ce qu'elle est censée aussi constituer un dépassement de l'approche réglementaire des risques et un outil de rationalisation de l'activité de prévention, constitue aussi pour le ministère le vecteur d'une approche managériale, tant de la prévention en général, que de l'action de ses propres services. Ceci n'est pas sans poser des problèmes de légitimité dont rendent compte Chevallier J. et Lochak D., cités par Pierre Muller¹⁸⁶ :

« Le management dans la mesure où il entend promouvoir de nouveaux modes d'action, mais aussi de nouveaux modes de pensée, s'inscrit en rupture radicale par rapport aux présupposés qui fondent le modèle traditionnel de l'administration. (...). A une légitimité fondée sur la régularité des procédures mises en œuvre et sur la conformité à la loi des conduites et des comportements, se substitue une légitimité fondée sur l'efficacité des actions entreprises, sur la capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés ; la primauté des moyens dans un système qui privilégie la stabilité des structures formelles d'organisation et d'action fait place à la primauté des buts dans un système qui valorise le changement, l'innovation, la mobilité. Au mode de raisonnement analytique, linéaire et déductif caractéristique de la logique juridique (...) s'oppose un raisonnement synthétique, systémique et téléologique qui permet de mieux appréhender la complexité du réel, donc favorise l'efficacité de l'action ».

Ainsi, avec l'introduction de l'obligation légale d'évaluation des risques, la rationalité juridique rejoint une rationalité managériale, dans laquelle la notion d'évaluation est très présente, dont le ministère encourage le développement tant au sein des entreprises qu'au sein de l'inspection du travail¹⁸⁷. Nous étudierons dans nos chapitres ultérieurs en quoi les régulations internes de l'inspection du travail et le sens qu'elle donne à ses missions en sont affectés.

En fin de compte, nous verrons ce que l'évaluation des risques révèle de la dynamique du groupe professionnel des inspecteurs, et dans quelle mesure elle constitue un banc d'apprentissage collectif de l'inspection.

¹⁸⁶ Muller P. (1998) (3ème ed. corrigée), « Les politiques publiques, Que sais-je », in PUF, p.116, citant Chevallier J. et Lochak D., « Rationalité juridique et rationalité managériale », in *Revue française d'administration publique*, n°24, oct-déc. 1982, p.57.

¹⁸⁷ Si l'on suit la citation qui précède, par delà la procéduralisation de la prévention et de l'action publique, la promotion du management donne à voir des objectifs et des finalités bien substantielles susceptibles de faire l'objet de controverse.

Encadré n°III-3 : L'expérience des « Plans de mise en conformité » 1994-1997

De 1993 à 1996 l'inspection du travail a connu une mobilisation générale autour d'une nouvelle obligation des entreprises à l'égard de leurs machines : « les plans de mise en conformité ». Novatrice par son aspect procédural, se revendiquant de l'évaluation des risques, et de la prise en compte collective des contraintes économiques, cette démarche a été perturbée par un changement des règles du jeu. Sous la pression patronale, et à la faveur de l'alternance politique, les échéances ont été modifiées et le ministère s'est engagé dans des négociations avec les branches professionnelles. Ainsi pour les entreprises de moins de dix salariés, des conventions approuvées par le ministère, substituaient à l'obligation d'établir dans chaque entreprise un plan individuel de mise en conformité, une adhésion à des plans collectifs et reportaient les délais d'établissement des plans et la réalisation de la mise en conformité. Ces conventions déterminaient aussi les solutions techniques élaborées par les branches et approuvées par le ministère. Il en est résulté une démobilitation de l'inspection du travail remarquablement analysée par le rapport de l'IGAS n°96060 de mai 1996. (IGAS, 1996a).

Apportons des précisions et citons les circulaires qui sont éloquentes :

En 1992 et 1993 la France a transposé la directive européenne n°89-392 du 14 juin 1989 dite « directive machines » avec une série de décrets. L'une des principales innovations de ces décrets consiste dans l'obligation pour les entreprises d'élaborer d'ici le 30 juin 1995 un plan de mise en conformité de leurs équipements de travail avec la nouvelle réglementation et d'assurer cette mise en conformité d'ici le 1^{er} janvier 1997 (D 93-40 du 11 janvier 1993). Selon le ministère :

« Le plan de mise en conformité est destiné à permettre aux entreprises de mesurer l'ampleur de la mise en conformité, d'en définir les échéances et les modalités techniques, de provisionner les investissements nécessaires. (...). L'inspection du travail aura un rôle fondamental d'information, d'incitation et d'accompagnement en vue d'assurer la préparation des plans de mise en conformité et leur réalisation effective. La mise en conformité exigera la réalisation d'un état des lieux (ou d'un diagnostic d'entreprise fondé sur la démarche d'évaluation définie par la loi du 31 décembre 1991), la détermination d'un échéancier de réalisation et la programmation d'investissements non négligeables. » (instructions DRT 93-13 du 18/03/1993).

Le ministère annonce la parution de guides techniques réalisés par l'INRS et la CNAM visant à « aider les chefs d'établissements à mettre leur matériel en conformité ».

Le ministère assigne trois temps à l'action de l'inspection :

- « - dès aujourd'hui : sensibilisation des chefs d'établissements pour les informer et les inciter à établir les plans de mise en conformité dans le cadre d'une véritable politique de prévention, après consultation du CHSCT ou, à défaut, des délégués du personnel ;*
- du 1^{er} juillet 1995 au 31 décembre 1996 : examen des plans de mise en conformité et mesures d'accompagnement sur le terrain, avec validation du plan de chaque établissement concerné par rapport à la réalité constatée sur le site ;*
- à compter du 1^{er} janvier 1997 : contrôle de leur exécution compte tenu des difficultés techniques ou économiques susceptibles de se présenter au cas par cas. »* (Note du 17/12/1993).

Et le ministère admet un possible étalement des réalisations au-delà du 1^{er} janvier 1997 :

« Les inspecteurs et contrôleurs du travail sauront faire preuve de discernement dans l'application de la réglementation, voire, en cas de difficultés techniques ou économiques réelles, envisageront au cas par cas que la réalisation effective de certaines dispositions prévues par le plan de mise en conformité fasse l'objet d'un étalement au-delà du 1^{er} janvier 1997 »(note du 17/12/1993).

Les 20 juin et 1^{er} août 1994, dans des réponses apportées à des fédérations patronales de l'UIMM, le ministre, du gouvernement issu de l'alternance de juin 1994, annonce que « l'échéancier ne doit pas nécessairement retenir le 1^{er} janvier 1997 comme date-butoir » et que « les plans de mise en conformité de votre profession pourront être déposés entre octobre 1995 et janvier-février 1996 » et « le ministère du travail invite les branches à définir elles-mêmes dans des documents qu'il est prêt à valider, les modalités techniques concrètes de mise en conformité des machines qu'elles utilisent ».

.../....

(suite de l'encadré III-3)

Le 22 décembre 1994 les DRTEFP seront officiellement informés de la nouvelle tactique ministérielle. Les entreprises de moins de 10 salariés peuvent adhérer à des plans collectifs. L'expertise passe dans le camp des branches professionnelles et la conclusion de conventions avec l'Etat assure une sécurité juridique à leurs productions.

« Le ministère du travail appelle les branches professionnelles à se mobiliser et à définir elles-mêmes, dans des documents techniques qu'il reconnaîtra officiellement, les modalités concrètes d'application des décrets n^{os} 93-40 et 93-41 en vue d'assurer une application réaliste et équivalente des textes ».

Dès lors la note ne parle plus de l'échéance, pourtant prévue par le décret, du 30 juin 1995.

L'inspection du travail est alors chargée de contrôler à terme, dans les entreprises, les engagements contractuels, pris par les branches.

« L'esprit même de la démarche de mise en conformité, fondée sur un diagnostic d'entreprise dans le cadre de l'évaluation des risques, la définition d'un échéancier de réalisation, le provisionnement d'investissements- ainsi que le prévoit le plan de mise en conformité- appelle en effet une action partenariale à long terme et conduit à mettre en œuvre une approche différente – dans une certaine mesure contractuelle- du contrôle de l'application. Les textes réglementaires demeurent, mais bien plus que les textes - qui définissent un cadre général demandant à être précisés concrètement en fonction de familles de machines très différentes selon les branches professionnelles - c'est le respect des engagements contenus dans les documents de branche et dans les plans de mise en conformité qui fera l'objet de l'attention de l'inspection du travail ».

Une note, du 13 juin 1995, est diffusée aux services avec « pour objet de préciser les développements de cette démarche partenariale et d'en tirer les conséquences en matière de pratique de contrôle ». Pour les branches professionnelles qui ont conclu une convention avec le ministère ou qui en ont manifesté l'intention, elle reporte les délais d'établissement des plans de mise en conformité au 30 juin 1996 et de réalisation des mises en conformité, à une date qui se révélera pouvoir aller jusqu'en 2001.

Une dernière note du 5 avril 1996 énonce les éléments de méthodes relatifs au « suivi par les agents de l'opération de mise en conformité des équipements de travail en service ». Elle valorise l'évaluation des risques comme outil d'aide à la décision, et resitue les plans de mise en conformité dans une démarche analytique, certes limitée au risque machine, mais prenant en compte l'ensemble des facteurs de risque y concourant. Enfin, elle réitère l'invitation au débat dans l'entreprise et à un partenariat entre préventeurs, prévus dès la note de 1993 :

« C'est le principe de l'évaluation des risques posé par l'article L 230-2 du code du travail qui permet de définir les priorités dans le plan. La réflexion sur la mise en conformité des équipements de travail doit s'accompagner d'une réflexion globale sur l'organisation de la prévention dans l'établissement : choix des équipements, leur installation, choix des procédés de travail, dispositions sur la formation et l'information des salariés, organisation de la maintenance.

C'est la raison pour laquelle le plan ne peut pas être purement et simplement "sous-traité" à un organisme extérieur qui identifierait les non-conformités de manière externe à l'entreprise.

C'est également la raison pour laquelle un suivi purement administratif des plans, n'offrirait qu'un intérêt limité : le plan constitue avant tout un instrument de dialogue avec le chef d'entreprise et les représentants du personnel (CHSCT ou DP) en collaboration avec les autres acteurs de la prévention : médecins du travail, CRAM, OPPBTP, ANACT,... ».

Enfin la note donne des indications sur le contrôle des plans, appelé à être réalisé sur pièces mais aussi dans les ateliers et propose un guide pour l'analyse des plans qui distingue celle de la démarche mise en œuvre dans l'entreprise, de celle du contenu des plans.

La loi du 28 mai 1996 viendra donner une sécurité juridique aux entreprises en légalisant la démarche conventionnelle mise en œuvre qui contrevenait, depuis près de deux ans, aux dates fixées par les textes.

L'empirisme de la démarche conventionnelle, et la nouveauté de cette démarche procédurale initiée dès 1993, va démobiliser une majorité d'inspecteurs et de contrôleurs du travail qui avaient bandé leur énergie dans la perspective d'un contrôle traditionnel de règles substantielles : existence d'un plan et mises en conformité effectives, à des dates bien identifiées.

.../....

(suite et fin de l'encadré III-3)

Le rapport spécifique établi par l'IGAS en mai 1996 observe la non-assimilation de la démarche d'évaluation des risques par les agents et la confusion engendrée par la démarche conventionnelle. Il associe ce constat à celui d'un défaut de management de l'inspection. Il observe une hétérogénéité de l'inspection du travail dans ses réactions, les agents livrés à eux-mêmes étant les plus enclins à déplorer le nouveau positionnement de l'inspection.

Le rapport annuel 1996 de l'IGAS dans un chapitre sur « Le positionnement malaisé de l'inspection du travail » reprend ce constat :

« Cette évolution suscite un certain trouble auprès des agents des services d'inspection, contrariant leur mobilisation pour la mise en œuvre de ladite réglementation. (...). Mais, plus fondamentalement, le choix tactique du recours aux branches et le report des échéances par le ministère ont souvent été incompris. Aussi, les critiques des inspecteurs et contrôleurs invoquaient-elles le caractère "mou" de l'obligation imposée aux entreprises, l'affaiblissement de la norme réglementaire par l'accord conventionnel et l'inégalité de la nouvelle norme sur le territoire national. Dans l'ensemble, cette réglementation a été perçue comme une "régression" par rapport au droit de l'hygiène et de la sécurité contenu dans le code du travail.

Seule une minorité d'inspecteurs a adhéré à la démarche de contrôle-conseil assise sur la négociation avec les branches et l'évaluation des risques par les employeurs, en y voyant même un accroissement de ses marges de manœuvre. Or, cette attitude n'est pas le fait du hasard puisqu'elle s'observe surtout dans les services qui ont mis en place un appui déterminé à leur nouvelle mission (formation, coordination régionale) ; l'initiative d'un appui technique ou logistique a ainsi réellement facilité l'appropriation par les agents de fonctions complexes et "hétérodoxes".

Sur la base de ces constats, les propositions de l'IGAS se sont orientées vers la clarification de la place du contrôle dans l'évaluation des risques et vers un management plus structuré de l'inspection du travail autour d'objectifs collectifs. Par ailleurs et de manière plus générale, il est probable qu'un enchaînement chronologique plaçant la négociation en amont de la norme réglementaire – et non pas en aval de celle-ci – serait mieux accepté par les services garants de l'application du droit »¹⁸⁸.

En 2000, la hantise de la sous direction des conditions de travail de la DRT était que l'obligation d'évaluation des risques, qui devait être prochainement réglementée par un décret, donne lieu, postérieurement à la parution des décrets, à la même improvisation de compromis avec le patronat que les plans de mises en conformité.

¹⁸⁸ Voir aussi le Bilan des conditions de travail 1995 et 1999 à ce sujet.

SECONDE PARTIE : LES INSPECTEURS DU TRAVAIL ET L'EVALUATION DES RISQUES

INTRODUCTION

Nous avons appréhendé dans la première partie le choc entre l'évaluation des risques, et le cadre normatif et cognitif traditionnel de la prévention. Nous avons pu voir comment cette notion, importée dans le champ de la prévention des risques professionnels, participait à l'incertitude sur la hiérarchie des normes et des acteurs et, y développait une logique gestionnaire nouvelle. Nous avons aussi observé la dispersion et le cloisonnement des expertises, l'incomplétude institutionnelle de l'action publique de prévention, et la prudence du ministère du travail dans les instructions données à ses agents d'une manière générale et, en particulier, à l'égard de l'évaluation des risques.

Dans cette seconde partie, nous entendons prendre la mesure des effets de l'évaluation des risques sur les inspecteurs du travail.

Pour cela, nous identifierons, dans un premier temps, ce qui fonde l'unité de cette profession (chapitre 4), dans un second, nous entrerons dans l'activité des inspecteurs pour analyser les effets déstabilisants de l'évaluation des risques sur leur posture et leur expertise (chap.5), dont l'évocation, dans l'introduction, du débat au sein de cette profession nous a déjà donné une première idée. Dans un troisième temps, nous analyserons les régulations internes, pour y observer les placements stratégiques et y chercher ce qui est susceptible de faciliter un apprentissage collectif, nécessaire à l'émergence et à l'adoption d'un nouveau référentiel d'action pour ce corps qui se segmente sans parvenir à se recomposer (chap.6). Enfin, dans un dernier chapitre, nous rechercherons ce que les relations que les inspecteurs du travail nouent avec les autres acteurs de la prévention révèlent de la dynamique de ce groupe professionnel, et, dans quelle mesure les coopérations avec les autres acteurs publics sont à même de favoriser l'émergence d'un référentiel renouvelé de l'action de l'inspection du travail en matière de prévention des risques professionnels (chap.7).

Ce faisant, nous aurons suivi un programme d'investigation de la professionnalisation des inspecteurs du travail, non pas au sens fonctionnaliste de l'accès à une position mais au sens de la construction d'identités professionnelles, telles que les interactionnistes et Sainsaulieu et Dubar les ont explorées.

Les matériaux, sur lesquels nous nous fondons pour les développements qui suivent, sont les enquêtes que nous avons menées auprès des inspecteurs, et que nous avons présentées dans notre introduction, les productions des inspecteurs, de leurs porte-parole, de l'administration, et enfin les études antérieures menées sur le sujet.

CHAPITRE 4 : L'UNITE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

1	LE MARCHE INTERNE DE LA PROFESSION	300
1.1	LES DELIMITATIONS DU CORPS	300
1.1.1	L'INSPECTION DU TRAVAIL NE SE REDUIT PAS AU CORPS STATUTAIRE DU MEME NOM.....	300
1.1.2	L'INSPECTION DU TRAVAIL DEVIENT MINORITAIRE DANS SON CORPS,	302
1.2	LA CARRIERE DES INSPECTEURS.....	306
1.2.1	L'ACCES PAR LE BAS AU CORPS HIERARCHISE DE L'INSPECTION LUI ASSURE UNE UNITE.....	306
1.2.2	LA PROMOTION INTERNE ŒUVRE A L'HOMOGENEITE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	307
1.2.3	LA FORMATION DES INSPECTEURS CONFORTE LEUR AUTONOMIE	312
1.3	SOCIO-DEMOGRAPHIE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL EN SECTION D'INSPECTION AUJOURD'HUI.....	315
2	LA « LICENCE » DES INSPECTEURS ET SES INTERPRETATIONS	319
2.1	UNE PROFESSION LIBERALE ? LA QUESTION DE L'INDEPENDANCE.	319
2.1.1	L'INDEPENDANCE STATUTAIRE ET SON INTERPRETATION PAR LE MINISTERE	320
2.1.2	CONTRE POUVOIR ET EFFICACITE JUSTIFIENT L'ATTACHEMENT DES INSPECTEURS A L'INDEPENDANCE	322
2.2	L'HYGIENE ET LA SECURITE AU CŒUR D'UNE COMPETENCE GENERALISTE	324
2.2.1	LE CHAMP DE LA SANTE ET DE LA SECURITE OCCUPE UNE PLACE CENTRALE DANS L'ACTIVITE D'UNE INSPECTION GENERALISTE	324
2.2.2	DES GENERALISTES EXPERTS EN DROIT DU TRAVAIL ET « PETITS EXPERTS » EN TECHNIQUE	327
3	LES MISSIONS DES INSPECTEURS DU TRAVAIL.....	330
3.1	LA DEFENSE DES SALAIRES ET DE L'ORDRE PUBLIC	330
3.1.1	UN METIER CHOISI POUR SA DIMENSION SOCIALE : LA DEFENSE DES SALAIRES	330
3.1.1.1	Des inspecteurs engagés.....	331
3.1.1.2	L'inspecteur protecteur des salariés	335
3.1.1.3	L'inspecteur reste à distance des syndicats de salariés	336
3.1.2	LA DEFENSE DE L'ORDRE PUBLIC ET L'ADHESION A « L'ETAT EXTERIEUR ».....	338
3.1.2.1	L'attachement des inspecteurs à la loi	339
3.1.2.2	Les inspecteurs sont partagés à l'égard du droit conventionnel.....	341
3.1.2.3	La critique de l'accord interprofessionnel du 13 septembre 2000 sur la santé au travail	343
3.1.2.4	Les inspecteurs adhèrent à la convention de l'Etat extérieur	344

3.1.3	LE CONTROLE EST CENTRAL POUR LES INSPECTEURS MAIS IL INTERROGE LEUR IDENTITE	346
3.1.3.1	Le contrôle est central	346
3.1.3.2	Le contrôle des entreprises délimite la profession	348
3.1.3.3	Les tensions autour du contrôle, la rupture de l'unanimisme	350
3.2	LES MISSIONNAIRES SUR LE TERRAIN.....	355
3.2.1	L'INSPECTEUR EST UN AGENT DE TERRAIN	355
3.2.1.1	Les différentes conceptions de l'efficacité sur le terrain	355
3.2.1.2	Une approche clinique de l'entreprise	359
3.2.2	LE TERRAIN EST UNE SOURCE DE LEGITIMITE ET DE CONTRE POUVOIR....	360
	CONCLUSION.....	362

INTRODUCTION

Appréhender le choc entre les inspecteurs du travail et l'évaluation des risques, c'est pour nous, étudier la dynamique de ce groupe professionnel dans un contexte donné. C'est étudier les relations entre individus au sein du groupe et avec l'extérieur, avec pour prisme, autant que faire se peut, la question de l'évaluation des risques.

Dans ce chapitre 4 nous prenons appui sur les trois concepts des interactionnistes que sont la carrière, la licence et le mandat. Pour segmenté qu'est le groupe professionnel des inspecteurs, nous verrons aussi sa profonde unité, qui justifie le titre du présent chapitre.

Nous étudierons, en premier lieu, le marché du travail de cette profession. C'est à dire son accès, ses délimitations et la carrière. Nous observerons ce que C. Paradeise¹ nomme un marché du travail fermé, assuré par l'appartenance des inspecteurs à un corps restreint de la fonction publique, qui comporte moins de 2000 membres. Le « statut particulier du corps de l'inspection du travail » régle l'accès et le cheminement des agents au sein du corps. Pour normé que soit le parcours professionnel des inspecteurs, il n'en donne pas moins lieu à des choix et à des clivages qui rendent compte des tensions sur le sens donné aux attributions et missions.

Nous étudierons, en second lieu, les attributions essentielles des inspecteurs du travail, la « licence » qui leur est accordée, et la manière dont ils l'interprètent. Les difficultés qu'a rencontrées l'inspection du travail, au XIXème siècle, et dans une moindre mesure aujourd'hui encore, ainsi qu'en atteste cette proposition de loi tendant à la renommer « inspection de l'emploi et de la formation professionnelle »², à se faire reconnaître légitime par la société ont conduit à un encadrement juridique fort de cette profession. Nous en étudierons les deux dispositions essentielles pour notre thèse, à savoir « l'indépendance » qui leur est assurée par la convention n°81 de l'OIT et leur compétence « généraliste » prévue par la loi française. L'indépendance renvoie pour l'essentiel aux régulations internes, régulation de contrôle et régulation autonome auxquelles nous consacrons le chapitre 6.

La compétence « généraliste » de l'inspection renvoie au savoir qu'elle déploie dans son activité, que nous étudions au chapitre 5, et, qui se construit dans les régulations internes de l'inspection mais aussi dans ses relations aux autres acteurs de la prévention étudiées au chapitre 7.

En dernier lieu, c'est l'idée qu'ils se font de leur mission légitime auprès de la collectivité, le « mandat », que nous analyserons, avec principalement, d'une part, leur attachement à la défense des salariés et à l'ordre public, et, d'autre part, leur exigence d'être sur le terrain. A la charnière des deux, nous observerons la centralité qu'ils accordent à la notion de contrôle.

Le caractère fermé de leur marché du travail, et les assurances que la loi leur donne quant à leur pouvoir, amènent les inspecteurs, dans un contexte de contestation de l'action de l'Etat, à investir fortement la question du sens et de la légitimité de leur mission. Compte tenu de

¹ Paradeise, C. (1988), « Les Comédiens, profession et marchés du travail », in PUF, mais aussi ses articles dans *Sociologie du travail* XXX/1 (1988), et dans *Sociologie et sociétés*, XX, n°2 octobre 1988.

² Proposition de loi n°914 du 13 juin 2003 de M Mallié R. visant à réformer le statut de l'inspection du travail et à en changer la dénomination. Présentée par 80 députés libéraux cette proposition de loi n'a pas été validée par le ministre.

l'autonomie dont ils jouissent à l'égard de leur hiérarchie et, de la faiblesse du contrôle à leur égard, qui nous éloignent jusqu'à présent d'une conception bureaucratique ou entrepreneuriale de cette profession, l'éthique, dont E. Freidson a montré l'importance, est une dimension essentielle de la professionnalisation des inspecteurs. Elle contribue à expliquer la vigueur qu'a connue le débat sur l'évaluation des risques et fait l'objet d'une attention particulière de notre part.

1 LE MARCHE INTERNE DE LA PROFESSION

Qui sont aujourd'hui les inspecteurs du travail ?³

Examinons successivement les délimitations du groupe professionnel des inspecteurs du travail (I), puis l'accès à la profession et la carrière des inspecteurs (II) et leurs caractéristiques socio-démographiques (III).

1.1 LES DELIMITATIONS DU CORPS

1.1.1 L'INSPECTION DU TRAVAIL NE SE REDUIT PAS AU CORPS STATUTAIRE DU MEME NOM

La convention n°81 de l'OIT prévoit la mise en place d'un « système d'inspection du travail » constitué de deux figures : les inspecteurs du travail, et, « l'autorité centrale » qui en assure le contrôle et la surveillance ainsi que les moyens de fonctionnement. Elle prévoit aussi le concours d'experts et de techniciens dûment qualifiés.

Au sens de l'administration française, l'inspection du travail est avant tout constituée par les services déconcentrés du ministère⁴.

L'inspection du travail est un ensemble opérationnel composé en premier lieu des sections d'inspection (voir encadré), puis de services d'appui dans les directions départementales et régionales constituées d'agents administratifs, de contrôleurs, d'inspecteurs, et de contractuels : médecins inspecteurs, ingénieurs de prévention, et enfin d'un encadrement, les directeurs départementaux et régionaux et leurs adjoints.

Les membres du corps de l'inspection - les inspecteurs et leur hiérarchie - représentent moins d'un tiers des effectifs de l'inspection du travail.

³ Pour une connaissance des membres du corps de l'inspection du travail au cours des trente dernières années, il est possible de se tourner vers les sources suivantes, hors des archives administratives, et sans prétendre à l'exhaustivité :

- Le Comité d'histoire des administrations chargé du travail a recueilli auprès des inspecteurs (et contrôleurs du travail) près de 400 notices biographiques que nous n'avons pas exploitées.

- Guichaud F., a joint en annexe de sa thèse une dizaine d'interviews biographiques d'inspecteurs généraux, directeurs régionaux ou départementaux du travail à la retraite. Guichaud F. (1984), « L'inspection du travail, histoire, structure, pouvoir », in thèse de droit, Université de droit, d'économie et de sciences sociales

- A l'occasion du centenaire de l'Inspection du travail en 1992, la CGT a publié un opuscule dans lequel plusieurs agents retracent leur biographie professionnelle. « 100 ans d'inspection du travail », Service Public n°11 nouvelle série n°4 – juillet – août 1992 édité par la Fédération CGT des Services publics, 129 pages.

⁴ La direction des relations de travail (DRT) du ministère du travail ne s'assimile pas à l'inspection du travail. Cf. les textes relatifs au centenaire de la DRT.

Selon le rapport annuel au BIT « L'inspection du travail en France en 2000 » établi par la Micapcor : Les effectifs des services déconcentrés (9305 agents) représentent 91% des effectifs du secteur emploi du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Parmi eux 81% sont affectés en DDTEFP métropolitaine(7609 agents), et 15% en DRTEFP (1359 agents).

La présence, au sein même des petites équipes que constituent les sections d'inspection du travail, d'agents de contrôle appartenant à deux corps distincts – contrôleurs et inspecteurs du travail – est une source de conflits récurrents entre le ministère du travail et les contrôleurs, qui reçoivent le soutien de la majorité des inspecteurs.⁵ Nous verrons dans le chapitre 3 que si cette distinction de statut n'empêche pas la section de constituer un lieu privilégié de régulation, elle freine néanmoins l'apprentissage organisationnel de l'ensemble de l'inspection.

Tableau IV-1 Evolution des effectifs des sections d'inspection du travail entre 1987 et 2001					
	Inspecteurs	contrôleurs	Total des inspecteurs et contrôleurs (agents de contrôle)	Agents administratifs (secrétaires de sections)	Effectifs totaux des sections d'inspection du travail
1987	415	794	1209	901	2110
1991	340	725	1065	758	1823
1995	424	737	1161	708	1869
2000	417	819	1236	698	1934
2001	410	820	1230	674	1904
Variation 1987/2001	- 1%	+ 3%	+1,7%	- 25%	-9,8%
Source : Rapport annuel 2001 au BIT – Micapcor ; effectifs réels.					

⁵ CES 1996, p.134 : « la grande colère » des contrôleurs du travail ; « Mouvement des contrôleurs » en 2000-2002. Le corps des contrôleurs comptait au 31/12/2000 : 2747 agents dont un peu plus de 1000 dans le champ travail (parmi lesquels 819 en section d'inspection, le reste dans les services d'appui nommés : section centrale travail).

Encadré n°IV-1 : La section d'inspection du travail

Les premiers inspecteurs du travail étaient affectés initialement sur un ou plusieurs départements, sans autre collaborateur que leur épouse, et locaux, leur domicile. La section d'inspection est apparue lors de l'affectation de plusieurs inspecteurs sur le même département. Les adjoints aux inspecteurs puis contrôleurs et le personnel administratif apparaissent juste avant la deuxième guerre mondiale. (Lois des 17/07/1937 et 31/10/1941).

Le décret du 24 novembre 1977 portant organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi, a donné un fondement réglementaire à la section d'inspection du travail : « *La section d'inspection, échelon territorial d'intervention dans l'entreprise, est placée sous la responsabilité directe d'un inspecteur du travail ou d'un directeur adjoint qui, assisté de contrôleurs des services extérieurs, (....) ».*

Citons plus longuement le décret du 28 décembre 1994, relatif à l'organisation des services déconcentrés du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui a remplacé celui de 1977 :

« *La section d'inspection du travail est l'échelon territorial d'intervention dans l'entreprise. Le fonctionnaire du corps de l'inspection du travail qui est chargé d'une section d'inspection assure le respect de la législation du travail et constate le cas échéant les infractions à celle-ci. Dans la mise œuvre des actions d'inspection du travail, il contribue notamment à la prévention des risques professionnels, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail et des relations sociales. Outre l'exercice de ces attributions principales, il concourt à l'exécution de l'ensemble des missions de la direction départementale. Il assure un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits. Le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle détermine le nombre et la localisation des sections d'inspection du travail. »*

Au nombre de 441 en France, en 2001, les sections sont réparties en fonction de la densité des effectifs salariés. On compte une section pour environ 33 000 salariés. Le nombre de section varie d'un à deux par département (38 départements concernés en 2001) à 38 pour Paris. Près de la moitié des agents travaillent sur des sites de trois sections ou moins.

Les sections sont implantées dans les locaux des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais, afin de rapprocher les inspecteurs des usagers, 84 sections, dites "détachées" sont implantées dans des sous-préfectures plus proches de leurs territoires.

Elles sont constituées d'un inspecteur, chef de service, et le plus souvent de deux contrôleurs du travail (corps des contrôleurs du travail, cadre B de la fonction publique) et de deux secrétaires (cadre C de la fonction publique). Le plus souvent, l'inspecteur assure le suivi des entreprises de plus de 50 salariés (87 par inspecteur en 1987, 116 en 2001) et les contrôleurs se partagent, suivant un découpage géographique, le suivi des entreprises de moins de 50 salariés (1441 par contrôleur en 1987, 1764 chacun en 2001). Le nom et l'adresse de l'agent de contrôle compétent sont affichés dans chaque entreprise et la section d'inspection reçoit le public, sur rendez-vous, un jour par semaine. Un "service renseignement" de la direction départementale complète l'accueil du public. La « section centrale travail » apporte un appui aux sections d'inspection du département.

De 1987 à 2001 le nombre d'établissements assujettis au contrôle de l'inspection du travail a augmenté de 26,6% et de salariés occupés par ces établissements de 20,7%. Sur cette période l'effectif salarié suivi par agent de contrôle a cru de 16% ; il est passé de 10 171 en 1987 à 12 083 en 2001.

Selon le type de régulation adoptée dans la section, l'inspecteur organise et contrôle, plus ou moins étroitement, l'activité des contrôleurs. Ces derniers disposent sensiblement des mêmes pouvoirs que l'inspecteur à l'égard des entreprises.

Source : Rapport annuel 2001 au BIT – MICAPCOR.

1.1.2 L'INSPECTION DU TRAVAIL DEVIENT MINORITAIRE DANS SON CORPS,

Sur un plan fonctionnel tous les membres du corps de l'inspection ne sont pas affectés à des missions d'inspection du travail. C'est le cas de la grande majorité des inspecteurs dits « hors section », et de directeurs adjoints ou de directeurs du travail spécialisés dans les champs de l'emploi, de la formation professionnelle ou de la logistique⁶. Ils peuvent aussi ne se consacrer que partiellement aux missions d'inspection compte tenu de leurs autres tâches dans ces domaines, c'est le cas des directeurs départementaux et régionaux, de directeurs adjoints

⁶ La circulaire du 23/05/1979 opérait la première spécialisation en instituant auprès des directeurs départementaux un « adjoint chargé exclusivement de l'emploi ».

Le foisonnement des fonctions a amené la DAGEMO à faire une étude des métiers cf. « Diagonales » n°71 juin juillet 2001 – journal interne de l'administration du travail, de l'emploi et de la FP – p.7.

polyvalents et de quelques inspecteurs affectés dans les services départementaux ou régionaux d'appui aux sections d'inspection⁷.

Depuis leur développement massif à partir de 1991, les postes d'inspecteurs « hors section » représentent aujourd'hui la moitié des postes d'inspecteurs. Si, en 1977, 90% des inspecteurs étaient affectés en section d'inspection, depuis 1995, le taux est à peine supérieur à 50%.

Les inspecteurs du travail en section qui représentaient en 1974 les deux tiers du corps, n'en représentent plus qu'un tiers depuis 1995⁸. Cette évolution révèle la part croissante prise par les questions d'emploi et de formation professionnelle et par l'activité d'encadrement, au détriment du champ « travail » et de l'activité d'inspection, soulignée par le Conseil économique et social dans ses avis du 27 octobre 1965 et du 24 janvier 1996. (Voir tableau infra).

L'effectif des sections d'inspection du travail (toutes catégories d'agents confondues) représentaient en 2000, 24% de l'effectif des DDTEFP. En valeur absolue, par rapport à 1987, il est en régression de 8,5% tandis que l'effectif d'ensemble des DDTEFP croissait de 7,7%.

Tableau IV-2 : Evolution des effectifs des sections d'inspection du travail, et des autres services des directions départementales entre 1987 et 2001 (à partir de 2000 sont aussi comptabilisés les directions départementales des quatre directions du travail des départements d'outre mer)			
	Effectifs des sections d'inspection du travail	Effectifs des DDTEFP hors section d'inspection	Effectifs totaux des DDTEFP
1987	2110	5291	7401
1991	1823	5756	7187
1995	1869	5710	7566
2000	1934	6044	7975
2001	1904	5968	7871
Variation 1987/2001	- 9,8%	+ 10%	+ 6,3%
Source : rapports au BIT 2000 et 2001 établis par la MICAPCOR – Effectifs réels ;			

Dans ce contexte, le sentiment de « marginalisation »⁹ des inspecteurs du travail en section au sein du corps, et leur dilution¹⁰ parmi les inspecteurs hors section, est de nature à « durcir » les débats sur les missions de l'inspection. C'est d'autant plus le cas lorsque les porte-parole des inspecteurs du travail sont, dans leur quasi-totalité, des agents affectés en section d'inspection.

⁷ Ces directeurs adjoints sont dits « travail » pour les distinguer de ceux affectés dans les services emplois et formation professionnelle. Parmi ces inspecteurs hors section affectés sur-le-champ travail remarquons les « inspecteurs du travail ressource méthode » qui sont apparus – en petit nombre – à partir de 2000 et symbolise le développement dans le champ travail du management par projet.

⁸ En 2001, le taux de vacance de poste est d'un peu moins de 10%, aussi l'effectif réel d'inspecteurs en section est de près de 400.

⁹ Ce terme est employé par Force Ouvrière. L'évolution du métier d'inspecteur du travail- les propositions de FO décembre 2000, p.4. Il est repris par le Rapport Chaze (2001) : « En tout état de cause, les inspecteurs et contrôleurs affectés en section ne représentent que 34% de leurs corps respectifs. Cette situation minoritaire peut renforcer un sentiment de marginalisation à l'intérieur même des directions départementales, où l'on constate depuis 20 ans une gestion fortement déséquilibrée des ressources en faveur du champ emploi. » p.5

¹⁰ L'Association de défense et de promotion de l'inspection du travail (ADPIT) dans un manifeste, de 1999, intitulé « L'inspection du travail est en danger » impute cette menace à la « dilution des missions et des moyens et à la complexité inouïe des nouveaux textes législatifs » et dénonce : « Aujourd'hui la situation est absurde : le "corps de l'inspection du Travail" est composé en majorité d'agents qui n'inspectent rien du tout et les 2/3 des agents de contrôle – les contrôleurs – en sont exclus. On ne pouvait pas mieux diluer. La touche finale sera apportée bientôt avec le statut d'emploi du DD qui fait toujours partie du "corps de l'inspection" (mais si !) et qui, placé sur un siège éjectable, sera chargé d'achever la normalisation ».

Les sections d'inspection du travail sont en effet le vivier des syndicats majoritaires dans les DDTEFP. En effet, pour minoritaires que sont les sections d'inspection dans les directions départementales, elles représentent le service le plus important numériquement et le plus doté en cadres. De plus – et nous le développons plus bas – les inspecteurs sont mus professionnellement par un engagement social. Enfin, la solidarité entre les membres de la section d'inspection et entre sections¹¹, la maîtrise par celles-ci de l'incertitude que représentent les relations directes avec les entreprises, et l'exercice par les inspecteurs de leurs pouvoirs propres, leur donnent un rapport de force à l'égard du directeur départemental, auquel les inspecteurs peuvent toujours rappeler son passé d'agent de contrôle engagé auprès des salariés, si ce n'est de syndicaliste dans sa propre administration.

L'affectation de près de la moitié des inspecteurs sur des postes « hors section » et le nombre croissant de directeurs affectés hors du champ de l'inspection - et susceptibles les uns et les autres d'y revenir – constituent une force centrifuge qui, selon les interprétations, dilue la culture « inspection du travail » ou au contraire la diffuse dans l'ensemble des services. Pour combattre la première tendance, les porte-parole de l'inspection revendiquent que le premier poste d'affectation d'un inspecteur à l'issue de sa formation soit un poste en section. Dans son avis du 24 janvier 1996, le Conseil économique et social reprenait ce point de vue¹² qui n'est pas partagé par le ministère.

D'un autre côté, la mobilité des agents entre les postes hors section et en section constitue une ouverture sur d'autres problématiques que l'application du code du travail dans les entreprises. Ainsi, les trois quarts des inspecteurs du travail ayant tenu un poste hors section considèrent y avoir acquis des connaissances ou un savoir-faire utile à leur activité actuelle en section¹³. Sans avoir procédé à une investigation approfondie, il résulte de nos entretiens avec des inspecteurs en section, ayant exercé aussi hors section, que ces connaissances et savoir-faire concernent l'approche stratégique et politique des acteurs avec lesquels les services en charge de l'emploi sont tenus de travailler, et un pragmatisme à l'égard des normes pour la résolution des problèmes posés : « Cela met un coup à la norme intangible » explique l'un de ces inspecteurs.

L'identité des inspecteurs du travail ne s'est pas à ce jour diluée dans un « magma » de missions relatives au travail à l'emploi et à la formation professionnelle¹⁴. En atteste le monopole par les inspecteurs du travail en section de la représentation du grade des inspecteurs à la commission administrative paritaire et le point de vue des inspecteurs élèves, dont plus de 80% considèrent que le métier d'inspecteur du travail « est avant tout un métier

¹¹ Cette solidarité trouve à s'exprimer périodiquement lors du soutien que les agents s'apportent devant les tribunaux à la suite d'obstacles à l'exercice de leur mission. Elle s'exprime aussi lors d'actions collectives de contrôles.

¹² « La possibilité désormais offerte à un inspecteur du travail de faire carrière sans inspecter ne semble conforme ni à la lettre ni à l'esprit des textes qui régissent le corps. Elle est statutairement antinomique et conduit à dénaturer le rôle de l'inspecteur du travail. Elle est de plus, source de mécontentements et d'inquiétudes parmi les inspecteurs du travail » Avis du CES du 24/01/1996, JO Avis et rapports du CES, 24/02/1996, p.24.

Parmi les directeurs adjoints promus en 2002, 12% ont effectué la totalité de leur carrière hors section (dont la moitié sont d'anciens inspecteurs de la formation professionnelle intégrés dans le corps de l'inspection du travail depuis 1999) (Source : Questionnaire DA).

¹³ Pour autant la question de la confrontation et de la capitalisation de ces connaissances reste entière comme nous le verrons au chapitre 6.

¹⁴ D'ailleurs, le libellé du corps de l'inspection du travail ne comporte pas les mentions de « l'emploi et de la formation professionnelle ».

d'inspecteur en section »¹⁵, même si, pour près de 60% d'entre eux, «c'est aussi un métier "hors section"».

Pour autant la mobilité interne entre les postes « en section » et « hors section », qui est fondée sur le volontariat et le choix géographique d'affectation¹⁶, est de nature à faire évoluer les rapports des inspecteurs du travail à leur hiérarchie dans le sens d'une plus grande subordination. En effet, dénués de pouvoirs propres, les inspecteurs hors section sont bien plus soumis à la ligne hiérarchique que leurs homologues en section, auxquels l'autonomie professionnelle élevée assure une importante liberté de ton et d'action.

Tableau IV- 3 : Effectifs budgétaires du corps des inspecteurs du travail

Effectifs du corps de l'inspection du travail	Inspecteurs du travail (I.T)			Directeurs adjoints et directeurs du travail			Total	%des IT en section / total corps
	En section	Hors section ⁽¹⁾	Total	DA	DT	total		
1967 ⁽³⁾	/	/	287	/	/	114	401	71%
1977	305 ⁽²⁾	34	339	130	124	254	593	51%
1982	405	82	487	167	129	296	783	52%
1995	432	379	811	273	177	450	1261	34%
2001	441	426	867	365	220	585	1452	30%

Sources : 1982 et 1995, rapport du CES 1996, p.246 « annexe XIV les effectifs budgétaires des services du ministère du travail 1974-1995 » et page 180 ; 2001, DAGEMO.

(1) Etabli par déduction du total

(2) L'effectif des inspecteurs en section est obtenu en appliquant le ratio de 90% avancé par le rapport du CES p.180 ; On observe qu'il est en décalage complet avec l'effectif théorique, qui selon Mme Garnot (op.cite, p.86 s'appuyant sur Travail informations n°29 10-16 octobre 1977) était au 1^{er} juillet 1977 de 378 sections.

Le décalage important entre les effectifs budgétaires et les emplois pourvus est aussi soulevé par M. Chetcuti C. qui note qu'à la fin de l'année 1976 420 seulement des 517 postes budgétisés étaient pourvus (Chetcuti C. et Le Noel M. « Effectifs et organisation territoriale de l'inspection du travail 1892-1975 » in Inspecteur et inspection du travail sous la III^{ème} et IV^{ème} république, op cité, p.235).

(3) Effectifs budgétaires selon Guichaud, op.cit. Mais dans son Livre blanc, le SNITMO notait que l'effectif réel d'inspecteur du travail, en 1967, était de 188 et que 60 postes n'étaient pas pourvus.

Selon la note IGAS du 26/02/1972 pour un effectif réel d'inspecteurs en section de 298 au 1/02/1971, on ne comptait plus, après les promotions et départs en retraite, que 190 inspecteurs en cours d'année !.

En 1941, selon Bodiguel JL. dans son rapport, la hiérarchie représentait 14% du corps. En 1967, dans son Livre blanc, le SNITMO critiquait le déséquilibre des effectifs en faveur des directeurs dont il évaluait, compte tenu des postes vacants en section d'inspection, la part à 38% du corps.

¹⁵ Voir Q 30 questionnaire I.E.T. La formation initiale des inspecteurs dispensée à l'INT est constituée pour ses dix premiers mois d'un « tronc commun », orienté vers le métier d'inspecteur en section considéré par l'INTEFP comme le métier de base, puis d'une spécialisation selon que l'inspecteur est affecté en section ou hors section.

¹⁶ Cette mobilité est aussi encouragée par l'administration centrale qui envisage d'en faire un préalable à la promotion au grade de directeur adjoint (IGAS 1998-161, Lianos F. rapport d'audit stratégique de l'INTEFP, décembre 1998, p.17.)

1.2 LA CARRIERE DES INSPECTEURS

1.2.1 L'ACCES PAR LE BAS AU CORPS HIERARCHISE DE L'INSPECTION LUI ASSURE UNE UNITE

Le corps des inspecteurs du travail est hiérarchisé depuis toujours. De deux grades à sa création en 1892, il est passé à cinq en 1962 puis à six après la réforme de 1975. Il est, depuis août 2000, de trois : inspecteur, directeur adjoint et directeur du travail¹⁷.

C'est un corps de catégorie A+ de la fonction publique de l'Etat, accessible par concours externe ouvert aux candidats qui disposent d'une licence ou d'un diplôme équivalent. Un concours interne – destiné à pourvoir un tiers des postes offerts au concours externe – est ouvert aux contrôleurs du travail en poste depuis cinq ans¹⁸.

Conformément à ce qui est le cas dans la plus part des corps de la fonction publique, un pourcentage des postes offerts au concours est pourvu chaque année «au choix » parmi les contrôleurs du travail¹⁹.

Jusqu'en 1994, pour les directeurs régionaux, et en 2000 pour les directeurs départementaux, le seul accès possible à ces grades était le passage par celui d'inspecteur. Mais, les anciens élèves de l'E.N.A pressentis par les réformes de 1994 et de 2000 pour accéder aux postes de directeurs, dans la limite de 40% des postes, ne se sont pas présentés et, en juin 2002, 98% des postes de directeurs sont tenus par d'anciens inspecteurs, voir contrôleurs.

¹⁷ Décret du 20 août 2003 portant statut particulier du corps de l'inspection du travail. Ce statut de l'inspection, qui succède à celui de 1975, a été édicté une première fois le 1^{er} août 2000 avant d'être annulé pour vice de forme par le Conseil d'Etat en 2002.

¹⁸ Les contrôleurs constituent un corps de catégorie B de la fonction publique, accessible, en concours externe, aux titulaires d'un baccalauréat et en concours interne aux agents de catégorie C ayant cinq années d'ancienneté. Le décret du 11 septembre 2003 – consécutif à un mouvement revendicatif des contrôleurs du travail en section d'inspection – a réformé le corps des contrôleurs en B+, dont l'accès est dorénavant réservé au titulaire d'un bac+2.

¹⁹ Le décret 2000-747 du 1^{er} août 2000 l'a fixé à 1/6^{ème}. Nous n'évoquons pas l'intégration, à partir de 1998, de 105 inspecteurs de la formation professionnelle dans le corps de l'inspection – quasi exclusivement sur des postes hors sections d'inspection du travail -, ni le "plan de transformation des emplois" de 268 cadres B en A en 1991-1994, duquel date la création des IT hors section. Des recrutements par « tours extérieurs », réservés à des syndicalistes salariés et à des chefs d'entreprises ont été organisés très ponctuellement entre 1976 et 1982 et en 2001 (loi du 05/07/1972 et loi du 02/07/1998) et ont concerné au maximum une douzaine de personnes. Les sections syndicales CGT et CFDT des inspecteurs élèves .demandaient en 1981 la suppression de ce type de recrutement, dans un Mémoire adressé à M.Auroux à l'occasion de sa visite du 18 septembre 1981 à l'INT. Voir aussi le rapport du CES de 1996 et le rapport IGAS, 1998.

1.2.2 LA PROMOTION INTERNE ŒUVRE A L'HOMOGENEITE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Il résulte du mode de recrutement des inspecteurs et d'accès aux postes de directeurs, que nous allons examiner ci dessous, une trajectoire commune à l'ensemble des agents de l'inspection vivant sous le même toit, du contrôleur au directeur²⁰.

La promotion des contrôleurs

La voie interne d'accès au corps de l'inspection du travail rencontre du succès puisque parmi les inspecteurs en place en section près de 60% ont été contrôleurs, et le pourcentage est d'un peu plus de 40% pour les récentes promotions d'inspecteurs élèves

Cette proportion élevée nous paraît remarquable, bien que pas très originale dans la fonction publique²¹.

Elle est ancienne à l'inspection, puisque le statut de 1975 réservait déjà, par le jeu du concours interne et des promotions aux choix, 41% des postes aux contrôleurs, auxquels il faut ajouter les « faux externes », à savoir les contrôleurs qui passent le concours externe car ils n'ont pas encore les cinq ans d'ancienneté requis pour bénéficier du concours interne.

Cette mobilité constitue une issue au sentiment d'injustice vécu par les contrôleurs à l'égard de leur différence de statut avec les inspecteurs dont ils partagent l'essentiel des activités et des responsabilités.

Elle facilite aussi l'acquisition des gestes professionnels par les jeunes inspecteurs et crée un effet de lissage entre les générations successives d'agents de contrôle qui perpétue l'identité et les pratiques professionnelles. Si elle favorise la compréhension de l'activité des contrôleurs par les inspecteurs, elle limite l'introduction d'un regard neuf sur le métier. De ce fait, elle est susceptible de constituer un frein à l'innovation.

58% des inspecteurs en place en 2002 ont été contrôleurs du travail.
73% des directeurs adjoints promus en 2002 ont été contrôleurs du travail.
98% des directeurs départementaux en 2003 ont été inspecteurs du travail ;
source : questionnaires IT et DA et annuaire des services

²⁰ « Le code du travail donne aux inspecteurs et par ce terme nous entendons les membres du corps de l'Inspection quel que soit leur grade, Inspecteurs dans la plus part des cas mais aussi directeurs départementaux et régionaux, des pouvoirs définis. » Chetcuti C., directeur départemental, Droit Social, février 1976.

« Il m'apparaît que l'inspection du travail se situe au cœur de notre métier, que j'ai la prétention de toujours exercer, d'une certaine manière » Chaze JP., Directeur régional du travail , en avant propos du Rapport du groupe de travail « sections d'inspection » Janvier 2001.

En de nombreuses occasions les directeurs départementaux et régionaux expriment la nostalgie de l'inspection du travail. « Je suis un inspecteur du travail frustré » raconte un directeur départemental qui après son recrutement en 1975 a exercé dans le contrôle des caisses de sécurité sociale agricole avant de faire carrière. Interview de M.B.

²¹ Dans sa thèse E. Garnot (1980) notait que la stratégie consistant à passer le concours en interne était courante dans la fonction publique, quel que soit le corps. E. Garnot fait référence à : Les cahiers français – la fonction publique II n°197 juillet – septembre 1980.

Les inspecteurs ne sont pas carriéristes

Conformément aux règles de la fonction publique de l'Etat, chacun de ses corps est doté d'une commission administrative paritaire, qui associe les représentants du personnel aux décisions relatives à la carrière des agents prises par le ministre.

Le passage d'un grade à l'autre, l'avancement, d'inspecteur à directeur adjoint, puis à directeur du travail se fait en deux étapes. La première est l'inscription de l'agent sur un tableau d'avancement établi chaque année, et dont l'effectif correspond au nombre de postes créés, ou, dont les titulaires ont été promus à un grade supérieur. La seconde étape est l'attribution à l'agent, dans l'ordre de son inscription sur le tableau – fixé arbitrairement par l'administration centrale - du poste vacant sollicité²².

La première étape, l'inscription sur le tableau, est la plus riche d'enseignement pour la compréhension des relations qui se nouent entre les inspecteurs et leur hiérarchie.

Si les textes prévoient qu'un agent est susceptible de figurer sur le tableau d'avancement au terme de cinq ans d'ancienneté dans son grade, l'usage veut que l'initiative de la proposition incombe au directeur départemental ou régional. Ainsi, le nombre d'inspecteurs inscrits sur le tableau de leurs propres initiatives auprès de leur hiérarchie ou à l'initiative des syndicats est marginal. Ainsi, les organisations syndicales jouent un rôle secondaire dans les régulations internes à l'inspection.

Il ressort de notre enquête que la majorité des inspecteurs du travail n'aspire pas à faire carrière dans les fonctions d'encadrement. Plusieurs raisons nous paraissent l'expliquer. La première est que le métier d'inspection, est un métier choisi par les agents auquel la carrière met fin. La revendication des organisations syndicales de la possibilité pour les directeurs adjoints d'exercer en section d'inspection rend compte de cet attachement à la mission d'inspection²³. Notre enquête auprès des inspecteurs élèves a aussi établi que moins d'un tiers des inspecteurs élèves envisageait de faire carrière.

Avez vous l'intention, dans les 3-10ans qui viennent de

* Passer le concours de l'E.N.A.

plutôt oui : **11** plutôt non : **74** NR : 16

*Travailler dans le privé dans les ressources humaines

plutôt oui **4** plutôt non **81** NR : 16

* devenir Directeur Adjoint

plutôt oui **27** plutôt non **39** NR : 34

Q 12. Questionnaire inspecteurs élèves du travail NR : non-réponse

La seconde est que, jusqu'à présent, la démographie du corps, combinée au développement des postes de directeurs, a permis aux inspecteurs du travail y aspirant, de devenir directeur. Et la petite taille du ministère du travail et du corps de l'inspection fait que, compte tenu aussi de la publication des inscriptions sur les tableaux d'avancement et des nominations, chacun est informé des promotions, qui sont statistiquement à la portée de plus d'un inspecteur sur trois²⁴.

²² Relevons qu'avec le développement d'un « management », lorsque le « profil » du postulant ne convient pas à l'administration, une technique consiste à retirer, en CAP, le poste de la liste des postes vacants.

²³ Proposition reprise par le C.E.S dans son avis du 24/01/1996.

Nous développons ci après les motivations des inspecteurs du travail.

²⁴ Notons qu'au milieu des années 1970, la pyramide des âges et la création de poste de direction eurent pour conséquence que la moitié des inspecteurs stagiaires de 1970 accédèrent au grade de directeur adjoint dès 1977. (Thèse de Garnot E.). Au cours de ces dernières années un inspecteur en section sur trois, voire sur deux, était susceptible d'être promu directeur adjoint, un sur huit d'être promu directeur du travail. La pyramide des âges actuelle des membres du corps de l'inspection du travail laisse par contre redouter dans les années qui viennent un encombrement qui ralentira l'accès aux grades de directeurs. Voir l'annexe IV-2.

Notre enquête effectuée auprès de la « promotion 2003 »²⁵ des directeurs adjoints fait apparaître que si la quasi-totalité n'avait pas sollicité leur promotion, il l'avait acceptée compte tenu de l'opportunité qu'elle constituait pour une mutation géographique « bonifiée » par le changement de grade, ou comme issue à un sentiment d'usure du travail en section, ou pour combiner au poste hors section auquel il s'était résolu, le grade de directeur adjoint ou, enfin, comme un « déroulement » normal de carrière.

Q.7 Vous avez été mis sur le tableau d'avancement :

- A votre demande, auprès de votre hiérarchie : **12%**
- A l'initiative de votre syndicat : **9%**
- A l'initiative de votre DD/DR **76%**
(explicitement ou via inspection de l'IGAS)

Q8. Dans l'hypothèse où c'est votre DD/DR qui a pris l'initiative de vous proposer, **vous en a-t-il parlé auparavant :** Oui **82%** Non **6%** non-réponse **12%**

Q9. Aviez vous **déjà été** sur le tableau et retiré : Non **97%**

Q10. Aviez vous déjà demandé à y être **sans succès** : Non **94 %**

Questionnaire directeurs adjoints

L'IGAS constatait dans un rapport de décembre 2002 que « les parcours de carrière des inspecteurs sont davantage le fait de choix individuels en termes géographiques et pas assez inscrits dans une approche de développement de carrière » (IGAS n°2002b p.39).

Ainsi la grande majorité des inspecteurs attendent de leur directeur, à terme, une promotion, mais se refusent à la demander, alors même qu'ils disposent des outils pour le faire. Nous percevons dans le corps des inspecteurs du travail une logique de rang et de l'honneur mis à jour par P. d'Iribarne²⁶. La promotion des inspecteurs est bien sûr encadrée par des règles statutaires de leur corps ; mais elle résulte pour l'essentiel de leur proximité avec les directeurs qui cherchent des adjoints pour eux-mêmes ou pour l'idée qu'ils se font du service public.

La notation et la formation à l'encadrement

Les inspecteurs du travail procèdent chaque année à la notation des agents sous leur autorité dans la section d'inspection. Les directeurs font de même à l'égard des inspecteurs. Mais la notation n'est pas, sauf exception, déterminante pour la promotion des agents et la totalité des inspecteurs sont loin de bénéficier d'un entretien annuel de notation²⁷.

Notre enquête auprès des directeurs adjoints récemment promus, susceptibles donc d'avoir été de « bons élèves » assumant d'avantage que la moyenne des inspecteurs leur fonction d'encadrement, fait apparaître l'absence de tradition d'évaluation de l'activité des agents par leur supérieur hiérarchique.

²⁵ Nous appelons ainsi les 65 inspecteurs ayant pris leur fonction de directeurs adjoints entre le 1/12/2001 et le 31/12/2002 et auxquels l'INT a proposé en 2003 une formation de neuf jours d'adaptation à leur nouvelle fonction de « management ».

²⁶ D'Iribarne P. (1989), *La logique de l'honneur*, Seuil.

²⁷ Cette situation n'est pas spécifique à l'inspection du travail et prévaut dans l'ensemble de la fonction publique Voir l'ouvrage : L'évaluation dans l'administration, Rangeon F. et alii, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 1993. La publication en février 2002 d'un décret instituant dans la fonction publique un entretien de notation en atteste.

Dans votre direction départementale d'origine **est ce que vous procédez à un entretien annuel de notation** avec les agents sous votre autorité :

Oui depuis toujours **64%** Oui depuis peu **27%** Non (ou exceptionnellement) : **9%**

.Dans votre DD d'origine **est ce que vous bénéficiez d'un entretien** annuel de notation

Oui depuis toujours **33%** Oui depuis peu **27%** Non (ou exceptionnellement) : **36%**

Questionnaire directeurs adjoints

C'est aussi le constat de l'IGAS :

« Les procédures de notation sont gérées le plus souvent de manière traditionnelle dans la perspective des avancements statutaires et elles ne donnent pas lieu à une véritable évaluation des activités et de la contribution individuelle aux résultats collectifs. Elles ne donnent pas toujours lieu à entretien et quand celui-ci intervient, il se limite dans la quasi-totalité des cas à évoquer le projet de rédaction de la notation ».

(IGAS 2002b p.41).

Les inspecteurs et directeurs n'ont en général pas suivi de formation sur l'exercice des fonctions d'encadrement et l'évaluation des agents, ni reçu d'instruction sur les enjeux de celle-ci. Relevons que la formation d'adaptation des nouveaux directeurs adjoints à leur poste une première fois mise en place, sur une petite échelle, de 1991 à 1997, puis de manière plus importante en 2002 n'intègre pas la question de la notation et de l'évaluation des agents²⁸. Ces formations ne sont pas obligatoires. Les directeurs départementaux n'en bénéficient toujours pas. Cette situation contribue à la faiblesse de la régulation de contrôle, au sein de l'inspection, que nous analysons dans le chapitre 3.

Les directeurs

Les directeurs adjoints et directeurs du travail – directeurs départementaux ou régionaux - appartiennent au corps de l'inspection du travail et en exercent des missions pour lesquelles ils bénéficient de l'indépendance prévue par la convention n°81 de l'OIT et confirmée par les textes nationaux et la jurisprudence : Citons quelques-uns unes de leurs attributions dans ce domaine : décision de suppression de comité d'entreprise, dérogations aux durées du travail, mise en demeure du directeur départemental en santé sécurité, animation des sections d'inspection, etc.

Le passé d'inspecteur du travail, et aussi de contrôleur pour un nombre significatif des directeurs, favorise leur compréhension des contraintes du métier d'inspecteur. Elle assure une légitimité de l'encadrement, fondée sur sa connaissance du métier et une compétence juridique et technique, pourtant largement émoussée. Cette continuité contribue à assurer une homogénéité culturelle de l'inspection du travail et à créer, dans une certaine limite, un esprit de corps. Pour autant cette homogénéité n'est pas exclusive de conflits, de méfiance ou d'incompréhension et de distance²⁹ entre les inspecteurs et les directeurs. En effet, nous aurons l'occasion de voir comment la majorité des inspecteurs se conçoivent comme des serviteurs de la loi, tandis que la majorité des directeurs se conçoivent comme des serviteurs de l'Etat³⁰. Ces derniers ne sont-ils pas sous l'autorité du préfet, qui ne se prive d'ailleurs pas de leur demander des comptes sur les conflits individuels ou collectifs du travail dont il a

²⁸ Soit 38 ans après la création du grade d'adjoint, crée en 1962. Cette formation est d'une durée de 9 à 15 jours répartis sur un an en sessions de deux à trois jours. Elle privilégie les aspects "conduite de projet".

²⁹ « La création du grade de directeur départemental après celle du corps des contrôleurs du travail, a eu pour effet de distendre encore plus les liens hiérarchiques dans le champ travail » Rapport (IGAS, 2002a) p.56.

³⁰ Nous ne sommes pas en mesure d'étayer cette position sur les directeurs par une enquête approfondie. Elle résulte des entretiens que nous avons eus avec quelques directeurs et des missions qui leur sont attribuées.

connaissance ? Cela, même si le décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République a prévu que leur autorité ne s'applique pas aux actions d'inspection de la législation du travail

Nous mesurerons aussi les conséquences de ce moule commun en terme de frein à l'innovation et de déficit de régulation. C'est ce qu'exprime l'Association des responsables des services extérieurs du travail et de l'emploi (ARSETE), créée au début des années 1980 :

« Chaque directeur départemental ou directeur régional qui se respecte à une expérience personnelle de l'inspection du travail chevillée au corps et par conséquent pense détenir un savoir direct – voire définitif. Peut-être faut-il approcher avec un peu de modestie et beaucoup d'écoute des professionnels (les inspecteurs) confrontés à des évolutions majeures de leur métier » (Décembre 2001)

Malgré sa prudence, l'ARSETE est en bute à l'hostilité de la CGT qui révèle ainsi la distance entre une fraction des inspecteurs et les directeurs ou la définition d'un périmètre restreint de la profession des inspecteurs. Citons la déclaration des élus CGT à la CAP du corps de l'inspection du travail des 3 et 4 octobre 2002 :

« Les problèmes sont les suivants et principalement : (...) Un encadrement directorial sous influence trop souvent de l'ARSETE (association créée par certains directeurs des services déconcentrés qui rêvent d'être Khalifes à la place du khalife...) plus près du consumérisme que des services publics, du client que de l'utilisateur, se précipitant pour toute expérimentation interactive et reculant lorsqu'il s'agit d'agir pour la défense des services. Alors la CGT vous dit STOP !!! Et qui gouverne au sein de nos services, le DAGEMO, l'ARSETE ou le MINISTRE ? »

Citons aussi le syndicat sud, qui situe les directeurs départementaux hors des limites de l'inspection du travail et exprime la distance entre les raisons de la loi servie par l'inspection et la raison d'Etat des directeurs :

« Pas de tolérance pour les délinquants, qui pourrissent la vie de dizaines de salariés en étant en infraction, souvent pendant plusieurs mois, voire plusieurs années.

Pas de partenariat à la sauce je ferme les yeux.

Les DD [directeurs départementaux] doivent arrêter de manger avec les patrons, de faire ami-ami avec eux : l'inspection, ils ont voulu la quitter, pour pantoufler dans la hiérarchie, tant pis pour eux.

Leurs discours d'anciens combattants nous gavent.

Leurs discours tiédasses, raisonnables, nous gavent aussi : surtout les anciens syndicalistes péteux. (Oh ! Il a de beaux restes, croient certains).

Faites semblant de vous occuper d'insertion, d'emplois.

Babillez avec l'alternance en ayant les yeux rivés sur la ligne de crédit, les ratios et les courbes de gauss, mais surtout, faites-vous petit sur l'inspection. Vous touchez primes, NBI, c'est pour vous taire. »

Tract du syndicat sud Travail, « Délinquance zéro », juin 2003.

Le grade unique de directeur du travail est hétérogène puisqu'on y distingue les chefs de services déconcentrés – les directeurs départementaux et régionaux- sous statut particulier dit « d'emploi » évoqué ci dessous - de leurs subordonnés immédiats : directeur délégué départemental ou régional, secrétaire général.³¹

Depuis 1994 les directeurs régionaux du travail et depuis 2000 les directeurs départementaux sont sous « statut d'emploi » ce qui implique non seulement une limitation dans le temps mais aussi un non-renouvellement du détachement et un éventuel retrait de l'emploi dans l'intérêt du service.³² Leur affectation ne donne plus lieu à un passage en commission paritaire.

³¹ Le clivage entre les fonctionnels et les autres directeurs est entretenu par l'Association des responsables de services extérieurs du travail et de l'emploi (ARSETE) qui refuse d'y admettre les directeurs du travail, délégués ou secrétaires généraux. Créée dans les années 1980 cette association professionnelle catégorielle était destinée à accueillir l'ensemble des directeurs du travail.

³² Le rapport CES 1996 notait que cette « fonctionnalisation » des emplois des chefs de services déconcentrés n'est cependant pas une caractéristique de l'inspection du travail mais se retrouve dans la plupart des départements ministériels. En 2002, il s'agit du 30^{ème} statut d'emploi introduit dans la fonction publique d'Etat.

Atteinte à l'indépendance de l'inspection du travail ou modernisation de l'administration dynamisée par une mobilité géographique et professionnelle ? Le Conseil d'Etat, saisi par la totalité des organisations syndicales une première fois en 1994 et une seconde en 2000, a considéré que ce nouveau statut ne portait pas atteinte à l'indépendance dont les directeurs devaient jouir dans leur mission d'inspection du travail, compte tenu de leur possibilité de contester devant le juge administratif un retrait d'emploi considéré comme abusif³³.

Il demeure indiscutable à nos yeux que le statut d'emploi est de nature à renforcer sur les chefs de services le poids des choix politiques centraux, lesquels n'accordent pas la priorité à la mission d'inspection du travail.

Les directeurs du travail délégués³⁴, les directeurs adjoints et les inspecteurs ne sont, quant à eux, astreints à aucune durée maximale d'affectation et ne peuvent être déplacés de leur résidence administrative qu'à leur demande ou pour un motif disciplinaire.

1.2.3 LA FORMATION DES INSPECTEURS CONFORTE LEUR AUTONOMIE

Alignée à la Libération sur la formation dispensée par l'Ecole Nationale d'Administration, la formation des inspecteurs s'en est peu à peu éloignée, en même temps que le mythe d'en faire un « grand corps de l'Etat »³⁵, qu'il ne peut être compte tenu de son engagement physique quotidien dans les régulations sociales.

La même année que celle de la loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives, et de la mise en place du S.M.I.G, l'inspection du travail faisait l'objet d'une réforme qui instituait une formation initiale de un an des inspecteurs au sein d'un centre de formation spécifique qui ne fut opérationnel qu'en 1955.

Le projet de revalorisation de leur statut prônée par le Conseil économique et social, dans son avis du 27 octobre 1965, tira profit de l'après-mai 68 pour se concrétiser en 1975. Elle s'accompagna de l'extension de 12 à 18 mois de leur formation, et de la création³⁶, puis, en 1980, de l'installation de l'Institut national du travail (INT), qui devient ultérieurement INTEFP (« emploi et formation professionnelle »), sur un domaine acquis par le ministère du travail à Marcy l'Etoile, dans la banlieue lyonnaise.

Si cette implantation éloigne l'INT de l'administration centrale, elle contribue à nourrir l'esprit de corps des inspecteurs du travail qui vivent en internat dans le centre de formation.

Les conflits qui opposent chacune – ou presque - des promotions d'inspecteurs élèves à la direction de l'Institut constitue un rituel qui soude le groupe des inspecteurs et initie les jeunes aux relations professionnelles qu'ils auront à réguler. En même temps ils constituent une affirmation de l'autonomie du groupe professionnel et sa prétention à définir ses missions.

L'une des caractéristiques majeures de la formation dont bénéficie les inspecteurs du travail réside dans le fait, qu'elle est dispensée par leurs propres pairs, en grande partie pour la

³³ Décision du 9 octobre 1996 (Union nationale CGT des affaires sociales et autres) et du 11 janvier 2002 (idem). Voir les conclusions du commissaire du gouvernement Mignon E. (2002), « La réforme du corps de l'inspection du travail devant le Conseil d'Etat », in *Droit Social*, avril 2002, p.428.

Le syndicat FO écrivait : « La création du statut d'emploi des DDTEFP qui fragilise leur indépendance et le soutien qu'ils apportaient traditionnellement aux inspecteurs placés sous leur autorité, ne pourra qu'aggraver la marginalisation de l'Inspection du travail au sein de sa propre administration tout en menaçant son indépendance » in *L'évolution du métier d'inspecteur du travail, les propositions de FO* décembre 2000. A la CAP de l'inspection du travail FO recueillie en 2001 : 9% des voix.

³⁴ Ces directeurs qui ne sont pas chefs de services départementaux ou régionaux ont le grade mais pas la sujétion – ni les primes – des directeurs du travail chefs de services. Voir en annexe les effectifs concernés.

³⁵ Revendiqué encore en 1981 et 1984, dans leurs discours aux inspecteurs élèves, par les ministres du travail socialistes Auroux J. et Beregovoy P.

³⁶ Décret du 3 septembre 1975.

formation initiale, et en quasi-totalité pour la formation continue, confortant un peu plus les inspecteurs dans leur autonomie et dans la conviction d'un monopole du savoir légitime.

Tableau n°IV-4 : La qualité des intervenants en formation initiale des inspecteurs élèves 1982-2000

	Agents des services déconcentrés	Agents de l'administration centrale	Part des agents du ministère du travail parmi le total des intervenants (2)	Universitaires	Autres
1982	22% (IT et CT)	N.C.	45%	8%	43%
1993	53%	10%	63%	11%	26%
1999 et 2000	51,5% dont 44,5% d'inspecteurs (IT) et de contrôleurs (CT)	9,5%	61%	11%	27% dont 6% institutions de prévention

L'opinion des inspecteurs élèves sur l'intervention des inspecteurs ou contrôleurs, lors de la formation initiale :

« C'était une très bonne chose »92%
 « Il faudrait que davantage d'IT/CT interviennent » : 42% (n.r. 31%)
 « Les interventions des IT/CT sont trop monolithiques » : ...17% (n.r. 29%)
 (Q 28, Questionnaire IET)

L'analyse du Conseil économique et social relative à l'année 1993 porte sur 140 intervenants inventoriés. Notre enquête 1999-2000 inventorie 129 intervenants.

sources: 1982, thèse de Moukouama⁽²⁾ ; 1993, rapport du CES 1996 (op.cité) ; 1999 et 2000, enquête de l'auteur auprès du département formation initiale de l'INTEFP. (Voir en annexe tableau détaillé) ; Rapport (IGAS, 1998).

(1) La place des agents de l'inspection du travail dans la formation est bien supérieure à ces proportions compte tenue de la durée plus longue de leurs interventions

(2) Moukouama G. (1984), « La formation du personnel de contrôle des SETE », in *thèse de doctorat* 1984, Université Jean Moulin Lyon III, p.177.

L'activité de formateur revêt un enjeu stratégique.

Sur le plan individuel elle constitue une rémunération d'appoint³⁷, une opportunité pour tisser un réseau de connaissances, une auto formation.

Sur le plan collectif elle constitue un moyen pour les différents courants de l'inspection, en particulier l'association Villermé qui a fortement investi l'INT dans la décennie 1980, et dans une bien moindre mesure L 611-10, de défendre leurs approches dans le forum de l'institution de formation. Ainsi lors de la séquence sur l'évaluation des risques, enseignée aux inspecteurs élèves en 2001, intervenaient successivement, sur des sujets différents, la vice-présidente de l'association L 611-10 et l'ancienne présidente de Villermé.

³⁷ La rémunération de ces formations prend ainsi le relais des études techniques que la DRT invitait les inspecteurs du travail du début du siècle à produire, moyennant une rémunération complémentaire.

Tableau n°IV-5 : L'activité de formation des inspecteurs du travail

L'inspecteur formateur

48% des inspecteurs ont dispensé des formations au cours des années 1999-2002 pour une durée minimale de une semaine. La moitié pour une durée de 1 à 3 semaines, l'autre moitié plus de 3 semaines
Soit une durée moyenne par formateur de 3,4 semaines ou d'un peu plus de 1 semaine par an et par formateur.
Ces formations ont été dispensées (plusieurs réponses possibles) :

à l'INT ou au CIF(1)	pour 32% des formateurs
en DDTEFP ou DRTEFP	Pour 20% des formateurs
dans les organismes syndicaux ou para-syndicaux	Pour 16% des formateurs
Ailleurs(2)	Pour 22%

L'inspecteur stagiaire

74% des inspecteurs ont suivi une formation continue pour une durée minimale de 1 semaine au cours des trois dernières années ; parmi eux 61% moins de 3 semaines et 39% davantage ; durée moyenne : 3,3 semaines
38% des inspecteurs ont suivi un stage ou un séminaire sur l'évaluation des risques.
Pour 48% des inspecteurs la « compréhension et l'utilisation des textes hygiène et sécurité nécessitent » : une formation plus lourde (qu'une demi-journée).

Source : Questionnaire IT, Q 23,24,25, 64.

(1) Centre inter-régional de formation, ce sont les antennes régionales de l'INTEFP

(2) Citons les universités, les écoles professionnelles ou de fonctionnaires.

Une seconde caractéristique essentielle de la formation dispensée à l'Institut national du travail réside dans son contenu.

La part des questions d'hygiène et de sécurité est relativement stable au cours du temps³⁸, minoritaire en formation initiale elle est majoritaire en formation continue³⁹. Si l'approche technique était valorisée jusqu'à la fin des années 1980⁴⁰, elle cède progressivement le pas à une approche plus systémique des conditions de travail et à une valorisation du travail en réseau.

Citons le responsable du centre de formation de Toulouse de l'INT qui exprime bien la logique de travail en réseau dans lequel le ministère inscrit l'action des agents adossée au monopole d'un savoir fondé sur la capacité à clore le débat par l'action judiciaire.

« C'est une responsabilité de la formation que de permettre aux IET d'avoir suffisamment d'expertises pour pouvoir exercer des contrôles pointus. Mais, la plus grande responsabilité est de faire passer le message selon lequel l'absence d'expertise technique peut toujours être compensée par les nombreuses compétences qui nous entourent, tandis que la capacité à "faire bouger" l'entreprise à partir d'un argumentaire partagé par l'ensemble des "préventeurs" est justement LE savoir-faire décisif de l'inspecteur, que lui seul possède en raison notamment du pouvoir qu'il a de mobiliser ou non l'action administrative et judiciaire coercitive »⁴¹.

Depuis la réforme de la formation initiale intervenue en 2000, l'INTEFP affiche une identité de vue avec le discours managérial ministériel. L'INTEFP veut faire des inspecteurs du travail des « professionnels » du contrôle et des « praticiens réfléchis ». La compétence de l'inspecteur « découle également de sa capacité à analyser une situation en fonction de

³⁸ Entre 25 et 40% de 1954 à 2002. Source : Moukouama G. (1984) et examen des plannings. La place de la santé sécurité a régressé de 1992 à 1999 et s'est élevé depuis.

³⁹ Du moins pour la formation continue proposée aux inspecteurs et contrôleurs du travail en section.

⁴⁰ Jusqu'à la fin des années 1980, les inspecteurs élèves s'initiaient aux travaux de métallurgie (l'utilisation du tour mécanique horizontal) et à l'électricité (montages de circuits électriques) dans des stages de 2 à 3 semaines en centre AFPA

⁴¹ Clusa-Weber D. (2003), « Prévention du risque chimique », in *Préventique-Sécurité*, mars avril 2003.

l'intelligence qu'il a des modes de relations sociales, de la culture, de son éthique et de sa déontologie. Il s'agit pour les IET d'être des "praticiens réfléchis" et non des "exécutants aveugles" » écrit le directeur des études dans un dossier de la revue Préventique-Sécurité consacré, en 2003, à l'INTEFP⁴². Dès lors, le contenu de la formation devient un enjeu pour les inspecteurs hostiles à ce modèle.

1.3 SOCIO-DEMOGRAPHIE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL EN SECTION D'INSPECTION AUJOURD'HUI⁴³

Près d'une fois sur deux, plus aujourd'hui qu'hier, l'inspecteur est une femme⁴⁴. Les deux tiers ont des enfants et 15% d'entre eux ont un conjoint dans le même métier. Seuls 11% des inspecteurs travaillent à temps partiel et ce sont pour les trois quarts d'entre eux des femmes. Les 36 inspectrices à temps partiel en section d'inspection représentent moins de 20% des femmes engagées dans la profession, qui marquent ainsi leur différence avec les médecins du travail femmes, qui constituent les 2/3 de leur profession et dont près des trois quarts exercent à temps partiel.⁴⁵

A la différence des inspecteurs qui officièrent jusqu'aux années 1930⁴⁶ et des agents des services de prévention des CRAM, les inspecteurs ne sont pas des techniciens de formation. Les deux tiers sont issus des facultés de droit (36%), d'économie ou de sciences politiques (28%). Cette proportion s'accroît chez les inspecteurs élèves dont près de 70% sont juristes portant à 92% la formation d'origine juridique – économique - politiste.⁴⁷

Plus de la moitié des inspecteurs en place ont d'abord poussé la petite porte du concours de contrôleur du travail, et les nouvelles promotions opèrent de même, dans une mesure à peine moindre. Pourtant, les inspecteurs sont, pour les ¾ d'entre eux, titulaires d'un diplôme de second cycle ou de troisième cycle universitaire. Et la proportion de ce dernier est en augmentation (30% des inspecteurs élèves contre 21% des agents en place).

L'origine sociale des inspecteurs élèves⁴⁸ est le bas des classes moyennes et on peut considérer qu'ils sont en ascension sociale par rapport à leurs parents, qui eux-mêmes l'étaient aussi⁴⁹. Les inspecteurs élèves proviennent autant du secteur privé que du secteur public. Compte tenu de leur absence de sentiment de difficulté dans leur cursus universitaire,

⁴² Vandroz D. (2003), « Quelle formation pour quelles missions », in *Préventique et Sécurité*, mars avril 2003.

⁴³ Les données chiffrées résultent de notre questionnaire et de la base de donnée du ministère

⁴⁴ Par contre on ne comptait en 2001 que 4 femmes directrices départementales et une directrice régionale. source : Rapport sur l'application de la Convention n°81 – août 2001. En 2003 on passe à 5 DD et 2 DR femmes. En 1979, on comptait 115 femmes parmi les 973 membres du corps de l'inspection source ; Echange et Travail n°2 juillet 1979.

⁴⁵ Source Piotet F. et alii (1996), « Entre profession et métiers : les médecins du travail », in *Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail*, vol 58 décembre 1997, Masson éditeur, Paris.

⁴⁶ La durée de la carrière des agents fait que les générations d'inspecteurs de l'entre deux guerres sont un mélange des instituteurs qui arrivent en masse à partir de 1915 et des ingénieurs et ouvriers d'avant 1914. Voir Reid D.(1997b) « Les inspecteurs du travail pendant l'âge d'or » in *Inspecteurs et inspection du travail sous la III et IV^{ème} république*, (dir.) Robert J.L. (1998), La documentation française, Paris, 1998, p.115. Voir aussi. Viet V. L'inspection du travail et la protection de l'intégrité physique des travailleurs : une institution à la croisée des chemins, in la Gazette sociale Ile de France, n°47, décembre 2002

⁴⁷ Voir la thèse de Moukouoma pour les diplômes détenus par les IT en 1982. Moukouama, G.(1984).

⁴⁸ Notre enquête auprès des inspecteurs du travail en place était lacunaire sur cette question.

⁴⁹ Notre échantillon limité, 112 inspecteurs élèves du travail questionnés à ce sujet, mériterait que ce résultat soit conforté.

nous imputons à une stratégie de prudence et de modestie sociale l'entrée d'abord par le concours de contrôleur pour la majorité d'entre eux. Il n'y a donc pas de rupture dans l'origine sociale des inspecteurs d'aujourd'hui et les inspecteurs issus du corps des instituteurs après la seconde guerre mondiale.

Par contre les itinéraires sont différents. Près d'un tiers des inspecteurs en place ont exercé auparavant un autre métier, pour une durée en générale brève et dans la fonction publique pour la moitié d'entre eux, en particulier maître auxiliaire d'enseignement. Les nouvelles promotions ont moins que leurs anciens une expérience professionnelle antérieure. Ainsi, l'inspection d'aujourd'hui se distingue nettement de celle qui a prévalu jusqu'aux années 1960, recrutée avant guerre, et dont la majorité des membres avaient un passé d'ingénieur ou d'instituteur et pour lesquels l'inspection était une promotion sociale personnelle.

Selon F. Guichaud (1984), dans les années 1936, les instituteurs et les ingénieurs constituaient, à peu près à nombre égal, la quasi-totalité des candidats au concours de l'inspection du travail.

En 1935 sur les 19 admis, il y avait 13 ingénieurs. Selon E. Garnot (1980)⁵⁰ en 1954, 40% des inspecteurs étaient d'anciens instituteurs.

Près d'un tiers des inspecteurs ont tenu un poste d'inspecteur du travail « hors section » choisi, dans la quasi-totalité des cas, pour des motifs d'affectations géographiques.

La majorité des inspecteurs en place sont d'âge mûr (44 ans en moyenne) et expérimenté (9,5 ans d'ancienneté en moyenne) et stable dans leur section d'inspection (4,8 ans d'ancienneté en moyenne) qu'ils quittent en général en changeant de département, ce qui est le cas des 2/3 des IT.

La moitié des inspecteurs du travail travaillent dans des petites structures de trois sections d'inspection ou moins, que ce soit dans des petites directions départementales du travail ou dans des sections « détachées » dans une sous préfecture⁵¹.

Le nombre insuffisant d'inspecteurs du travail ou plutôt de sections d'inspection, est un problème récurrent reconnu par tous les acteurs. L'effectif a augmenté de manière modeste en vingt ans, plus 10%⁵², alors qu'au cours des 15 dernières années le nombre de salariés et d'entreprises soumis au contrôle de l'inspection a cru de 21 et 27 %. A l'augmentation du nombre des administrés se conjugue la complexité accrue de la mission d'inspection. Reconnue par tous, elle est le fruit notamment du développement des formes atypiques d'emplois, d'une évolution des relations entre les entreprises⁵³, de la découverte de nouveaux facteurs de risques pour la santé et la sécurité des salariés, et enfin d'une évolution des normes et des jeux d'acteurs.

Citons le rapport annuel 1996 de l'IGAS :

« Plusieurs interrogations sur le sens de la fonction d'inspection du travail émanent des inspecteurs et contrôleurs eux-mêmes, et sont aujourd'hui bien connues des services centraux. S'adressant aux directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle le 28 septembre 1995, le ministre du travail et des affaires sociales rappelait : "contrôler l'application effective du droit du travail reste l'une des

⁵⁰ Voir aussi Bodiguel JL. (1979).

⁵¹ En 1998, 50 départements comptent trois sections ou moins et on comptabilisait 48 sites de sections détachés.

⁵² 405 sections en 1982, 441 en 2001.

⁵³ Développement des emplois précaires et des emplois aidés, développement de la sous-traitance et des groupes ; Voir notamment le rapport Supiot A. (1999), « Au-delà de l'emploi », dir. Supiot A., Paris, Flammarion.

principales missions du (ministère), c'est la fonction centrale de l'inspection du travail". Cette réaffirmation d'un principe historique s'inscrit dans un contexte peu favorable :

- cette fonction entre parfois en conflit avec d'autres préoccupations économiques et sociales comme la préservation et la promotion de l'emploi ;
- la politique de flexibilité du droit du travail, engagée depuis le milieu des années 1980, rend la réglementation de plus en plus hétérogène et individualisée et complique par-là même, le contrôle de son application ;
- la diversification des sources du droit progresse, mêlant plus que jamais normes régaliennes et normes négociées, normes nationales et normes communautaires.

Autant de circonstances qui rendent le positionnement de la fonction d'inspection du travail parfois délicat » (p.60).

Tandis que les organisations syndicales du ministère demandent le doublement des sections d'inspection, un groupe de travail mis en place par l'administration centrale en 2000⁵⁴ préconisait la réalisation d'un plan pluriannuel d'adaptation et de renforcement des effectifs se concrétisant dans l'immédiat par la création de 23 sections et le renfort de 173 contrôleurs en section et à terme par la création de plus d'une centaine d'autres sections pour atteindre le ratio d'une section d'inspection pour 25 000 salariés contre 33 000 actuellement⁵⁵.

La question des effectifs se pose aussi sous la forme de postes budgétisés mais non immédiatement pourvus. Malgré une baisse du taux de vacances de postes, de 20% dans les années 1980 à moins de 10% en 2000, près d'un quart des inspecteurs déclarent avoir assuré pendant plus de six mois l'intérim d'un de leurs collègues en 2001-2002. Et sur la même période, ils sont un tiers à déclarer avoir été privé de l'un de leurs deux contrôleurs pendant plus de six mois. Aussi, la « charge excessive de travail » constitue-t-elle de la part des inspecteurs une plainte récurrente qui s'est accentuée avec la réduction du temps travaillé, à l'occasion de la mise en place des « 35 heures » au ministère du travail.

CONCLUSION DE LA PREMIERE SECTION

Ainsi l'inspection du travail dans laquelle évoluent les inspecteurs présente des traits communs et des fortes différenciations internes.

Son hétérogénéité repose sur la différence de statut entre le corps des inspecteurs et des contrôleurs, qui génère chez ces derniers un sentiment d'injustice. Elle repose aussi sur la différenciation des fonctions d'inspection de terrain – et nous en mesurerons l'importance plus bas – des fonctions d'encadrement de l'inspection. Cette différenciation recoupe les grades d'inspecteur et de directeur, et soumet ces derniers à des impératifs politiques, éloignés de la mission d'inspection du travail, qui devrait s'accroître avec la mise en place d'un statut d'emploi.

Son homogénéité résulte d'un parcours pré professionnel semblable ou proche, de la pratique commune du contrôle en début de carrière et d'une promotion interne forte.

Avec la mobilité catégorielle et la mobilité en section/hors section, auxquelles il faut ajouter une mobilité vers l'administration centrale et l'Institut national du travail, nous avons observé un véritable marché interne du travail. Son ouverture vers l'extérieur est excessivement limitée et consiste pour l'essentiel en une évaporation – que nous n'avons pas chiffrée – vers les carrières judiciaires, l'activité libérale de conseils ou de consultants, le détachement dans les ressources humaines des entreprises publiques, l'enseignement supérieur.

⁵⁴ Le groupe de travail « Chaze » du nom du directeur régional en assurant la présidence.

⁵⁵ Relevons que ce ratio est en baisse constante. En 1967, il était d'une section pour près de 50 000 salariés (source Livre Blanc du SNITMO, 1967), dans les années 1970 il était de une section pour 40 000 salariés. Suite à ce rapport, le ministère du travail a décidé en 2002 la création de 17 sections d'inspection supplémentaires.

En référence aux « Economies de la grandeur » (Boltanski L. et Thevenot L. 1987), déjà cités, nous pouvons considérer que ce marché repose sur de multiples grandeurs. Celle du renom car la petite taille de la communauté de l'inspection du travail permet à la plupart d'avoir « entendu parler » des agents qui se singularisent. Il repose sur la grandeur domestique car la promotion est le plus souvent l'œuvre du directeur proche de ses agents. Il repose aussi sur la grandeur civique, en ce qu'il existe des règles statutaires qui limitent l'arbitraire et que le bien commun – la qualité du service public – est invoqué pour justifier la promotion. La dimension « industrielle » est encore celle qui est la moins sollicitée, car les promotions ne répondent pas à un examen expert et formalisé des aptitudes et mérites des agents.

Les inspecteurs du travail en section qui font l'objet de notre étude connaissent eux aussi des forces qui œuvrent à l'homogénéité et à son contraire.

Homogènes, ils le sont aussi par le parcours préprofessionnel, par leur attachement à la section d'inspection aux dépens des postes « hors section » et par la logique de l'honneur qui prévaut à leur déroulement de carrière.

Cette homogénéité résulte aussi de la stabilité des agents, dans les sections d'inspection⁵⁶ et dans le métier d'inspecteur, qui paraît de nature à faciliter les apprentissages individuels et collectifs⁵⁷. En même temps, elle laisse redouter un manque d'innovation et d'ouverture sur l'extérieur.

Des différenciations se manifestent. Elles se concrétisent dans la mobilité professionnelle interne avec le passage par des postes « hors section » qui ne concernent encore qu'une minorité d'inspecteurs. Cette mutation du corps est de nature à nourrir parmi les inspecteurs des clivages issus des problématiques nouvelles portées par les expériences menées hors de l'inspection.

Nous avons entr'aperçu aussi une tension, que nous explorerons dans le chapitre sur les régulations, concernant la délimitation interne de la profession, entre les tenants d'un système d'inspection intégrant la hiérarchie et ceux d'un périmètre restreint aux seuls inspecteurs en section ; ces derniers étant susceptibles d'être en difficulté à l'égard du discours managérial.

Mais la professionnalisation des inspecteurs du travail ne se caractérise pas seulement par leur trajectoire professionnelle, et les tensions qui y sont associées. Leurs interprétations des ressources dont la loi les a dotés, et le sens donné aux missions constituent une dimension essentielle. Notons d'ores et déjà des éléments biographiques que nous avons fait apparaître plus haut, que l'origine modeste des inspecteurs, leur formation de juriste, et leur peu d'expérience professionnelle antérieure, les prédisposent, selon nous, à un attachement à l'ordre public et à une position de l'Etat déléguant peu à la société civile, et à une approche de la loi plus en terme de « sacré » que de « profane ».

⁵⁶ Au turnover près que connaissent des départements « peu attractifs ».

⁵⁷ Les inspecteurs du travail dans les années 1970 n'ont pas connu cette situation, la démographie du corps les a aspirés très vite vers les postes de directeurs adjoints, amenant l'un d'entre eux à dire : « Quand on était enfin un bon IT on était promu DA », entretien avec M. L.

2 LA « LICENCE » DES INSPECTEURS ET SES INTERPRETATIONS.

De la loi, les inspecteurs tiennent leur habilitation à pénétrer dans les entreprises et à opérer leurs contrôles. Celle-ci n'est qu'exceptionnellement en débat, lors des délits d'obstacles dont moins d'un agent sur cinq est victime chaque année⁵⁸. En revanche, l'indépendance dont la convention n°81 de l'OIT les a dotés après guerre (I) et leurs attributions de généralistes (II) sont plus problématiques.

2.1 UNE PROFESSION LIBERALE ? LA QUESTION DE L'INDEPENDANCE.

Nous évoquerons en premier lieu la question de l'indépendance de l'inspection du travail. En effet, pour ce groupe professionnel qui est en même temps un corps de la fonction publique, l'indépendance constitue la ressource statutaire de son autonomie et de la personnalisation de ses relations aux entreprises.

Le terme de « profession libérale » est utilisé depuis longtemps pour décrire l'inspection du travail. Ainsi un responsable du Syndicat national des inspecteurs du travail et de la main d'œuvre, le SNIT, hégémonique à l'époque, écrivait en 1971 en référence aux manques de moyens de l'inspection : « Cette situation pour un Corps qui était resté l'une des dernières professions libérales dans la Fonction publique, le met dans une position inconfortable dans l'exercice de sa mission » (Fortuné H. 1971, p.396).

Il est employé, depuis, pour rendre compte, de manière péjorative, de la résistance de l'inspection du travail aux prescriptions que lui adresse le ministère.

Il rend compte aussi d'une certaine solitude de l'inspecteur dans son activité de contrôle et d'acquisition de compétences.⁵⁹

Richard : Il est coutumier de dire que l'inspecteur du travail est un grand solitaire. Ca c'est tirer de l'histoire mais c'est vrai que quand on est dans l'entreprise, on est seul. A partir de là, on a beaucoup de mal à mettre en commun je crois. Je sais pas pourquoi, je crois que l'argument qui pourrait être opposé le plus facilement c'est qu'on a chacun nos réalités. Je crois que c'est un peu dommage. Et au sur plus quand une nouvelle réglementation se fait jour, ce serait drôlement intéressant d'en parler, de nos réalités à nous, des réalités qui nous sont propres. Ce serait drôlement intéressant de prendre un moment pour dire, comprendre le texte et essayer d'entrevoir quelle application on pourra en faire. Ca se fait pas Je sais pas ce que ça donne dans ta région, je suppose que ça marche mieux qu'en Languedoc Roussillon ; Mais il n'y a aucun groupe de travail qui fonctionne en Languedoc Roussillon. Il y a un certain nombre de textes qui sont sortis ces derniers temps, la participation, la loi sur le contrôle des aides, mais pas un mot, pas un mot ! La loi sur l'administration et ses usagers pas un mot, pas un mot ! » (RAN p.16)

Une autre inspectrice rompt cet isolement en effectuant certaines de ses visites avec un contrôleur :

⁵⁸ Parmi ces obstacles, les outrages et violences ne concernent que deux pour cent des agents chaque année.

⁵⁹ En effet, afin de multiplier la présence sur le terrain, le ministère a depuis toujours dissuadé les agents de procéder aux visites à plusieurs. De loin en loin on peut lire des évocations de cette solitude des agents. Le rapport Jouvin de février 1973 l'évoque en page 4 du compte-rendu du comité interministériel de liaison de l'inspection du travail du 16/02/1973.

Valérie : Le 6 février, c'est une journée de chantier que je fais avec l'un de mes contrôleurs.

Pour quelle raison avec l'un des contrôleurs ?

Parce que je n'y vais jamais seule

Pour quelle raison ?

Parce que je suis obligée de me bouger un peu pour faire des chantiers et que c'est beaucoup plus facile d'y aller avec l'un de mes contrôleurs. C'est étonnant parce que ce n'est pas parce que je ne m'y sens pas à l'aise, parce que j'ai l'impression de savoir contrôler des chantiers, tout au moins des petits chantiers, mais c'est quelque chose que je n'aime pas trop faire donc je me donne du courage en y allant avec un contrôleur. » (VCDA p.6)

Si le contrôle détermine principalement le rapport aux acteurs externes, l'indépendance de l'inspection détermine principalement les régulations internes. Contrôle et indépendance sont liés par leur rapport aux coopérations mais aussi par leur rapport à la norme et son questionnement par le réel.

Les inspecteurs du travail sont farouchement attachés à leur indépendance qui fait partie avec le « contrôle » du socle identitaire de l'inspection. Ainsi, 90% des inspecteurs attendent de leur hiérarchie qu'elle respecte leur indépendance. Et les porte-parole de l'inspection font de l'indépendance une oriflamme.

Mais, la faiblesse du prescrit adressé aux inspecteurs par leur encadrement, sur lequel nous reviendrons, et le caractère très occasionnel des pressions patronales ou préfectorales ne font pas de l'indépendance un « problème » quotidien de l'inspection.

Pour autant dans son rapport de décembre 2002 l'IGAS reconnaît l'actualité de garantir l'indépendance de l'inspection et du débat à son sujet :

« La mission a constaté l'importance du débat interne sur les questions de déontologie, à travers la référence encore fréquente à la notion d'indépendance des agents de contrôle en s'appuyant sur une lecture extensive de la convention internationale n°81, singulièrement réduite à son article 3, lui-même réduit à ses alinéas 1a et 2 et à ses articles 6 et 17-2. Ce débat est légitime s'agissant d'activités de contrôles mises en œuvre dans un contexte particulier, où la protection des salariés peut conduire à une confrontation avec des responsables d'entreprises et où ceux-ci peuvent tenter de faire prévaloir leur point de vue en mobilisant des relais en dehors mais aussi au sein de l'administration de l'Etat »⁶⁰.

Ainsi, de l'avis des inspecteurs mais aussi de leur hiérarchie ou du moins d'une fraction d'entre elle, cette indépendance s'exerce en interne, à l'égard de leur encadrement.

Examinons le fondement juridique de l'indépendance de l'inspection et la compréhension qu'en a le ministère (I), puis les raisons de l'attachement de l'inspection à ce principe (II).

2.1.1 L'INDEPENDANCE STATUTAIRE ET SON INTERPRETATION PAR LE MINISTERE

Le fondement juridique de l'indépendance

L'indépendance de l'inspection trouve historiquement sa source dans la mise en place en deux temps (1874 et 1892) d'un corps de fonctionnaire d'Etat destiné à mettre les inspecteurs à l'abri des pressions des notables locaux (Ramackers P. et Vilboeuf L. 1997) et dans le rattachement direct des inspecteurs du travail au ministre du travail en 1906 sans l'intermédiaire des préfets.

Le fondement juridique de l'indépendance de l'inspection se trouve dans la convention n°81 de l'OIT, ratifiée en 1950 par la France.

⁶⁰ Rapport (IGAS, 2002b) p.68 ; Voir en annexe IV-4 la convention n°81 de l'OIT.

Cette indépendance y est prévue aux articles 6 et 17 qui disposent :

« Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue » (article 6)

« Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites » (article 17 al.2.)

La convention est garantie dans la tradition administrative française par le retrait du champ de compétence générale du préfet des « actions d'inspection de la législation du travail »⁶¹.

Et le Conseil d'Etat a eu l'occasion dans sa décision du 9 octobre 1996⁶² de porter l'indépendance de l'inspection au rang de principe général⁶³.

Alors que la relance de la décentralisation et de la déconcentration par le gouvernement de M. Raffarin laisse planer la menace de l'attribution au préfet d'une autorité sur l'inspection du travail⁶⁴, l'IGAS dans son rapport de décembre 2002 prend position pour le maintien de l'exclusion de l'inspection de leur champ de compétence⁶⁵.

Une interprétation restrictive par le ministère

La doctrine dominante des ministres successifs du travail est que l'indépendance dont jouissent les inspecteurs et contrôleurs du travail porte sur les suites à donner aux visites – l'article 17 al.2 de la convention de l'OIT - et non sur la définition des priorités.

« En raison même de la nature de certaines de leurs missions et des pouvoirs qui y sont liés, les inspecteurs et contrôleurs doivent bénéficier de l'indépendance de décision et d'appréciation de l'opportunité des suites à donner aux constats qu'ils effectuent. (...) Le Ministre, autorité centrale au sens de la convention n°81 de l'OIT, garantit l'indépendance des décisions de l'Inspection du travail, assure la protection des agents de l'inspection du travail »⁶⁶.

Pour le ministère l'enjeu de la distinction est de fonder sa légitimité à déterminer les priorités d'action de l'inspection :

« Cette indépendance de la fonction ne saurait être confondue avec une autonomie dans la définition des priorités » (IGAS, 2002)⁶⁷.

Mais l'enjeu est plus de principe qu'opérationnel. En effet, comme nous le verrons dans le chapitre III, le « pilotage » que revendique le ministère est largement déficient.

⁶¹ Article 7 du décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la république et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, circulaire du 12/07/1982 et décret du 28 décembre 1994.

⁶² Union nationale CGT des affaires sociales et autres.

⁶³ Voir aussi Mignon E. (2002) « La réforme du corps de l'inspection du travail devant le Conseil d'Etat », in *Droit Social*, avril 2002.

⁶⁴ Notons qu'un arrêt non publié du Conseil d'Etat du 24 octobre 1994 reconnaît que le préfet en tant que chef des administrations civiles de l'Etat constitue un « organe de l'autorité centrale de l'inspection du travail au sens de l'article 4 de la convention OIT n°81 » Décision qui fait suite au recours de la CGT contre le décret du 25/09/1992 déconcentrant des actes de gestion du personnel au niveau local, citée par le bulletin Interd'Its de mai 1995.

⁶⁵ Rapport (IGAS 2002b) p.54 : « L'originalité de la fonction d'inspection du travail est qu'une partie de ces activités est mise en œuvre dans le cadre d'une ligne hiérarchique qui relie directement les agents de contrôle au ministre via les directeurs régionaux et départementaux. (...) ».

⁶⁶ Note d'orientation sur l'inspection du travail du 15 mars 1993.

⁶⁷ Soisson JP. à l'INT le 11/10/1990.

2.1.2 CONTRE POUVOIR ET EFFICACITE JUSTIFIENT L'ATTACHEMENT DES INSPECTEURS A L'INDEPENDANCE

L'attachement des inspecteurs à l'indépendance de l'inspection est le produit de la défense par la profession de son autonomie (I) et des exigences de son adaptation à la diversité des entreprises (II).

L'indépendance constitue un contre pouvoir

La liberté d'action et l'autonomie dans les prises de décision sont les deux attraits du métier plébiscités par les inspecteurs en poste. Les inspecteurs élèves les situent en seconde position derrière l'engagement et l'utilité sociale.⁶⁸

Si l'on considère que la dimension sociale ou l'engagement militant ayant présidé au choix du métier, rend compte dans une certaine mesure d'une méfiance à l'égard des pouvoirs établis, alors le choix de ce métier et le plaisir que les agents y trouvent convergent vers une aspiration à une autonomie importante. Et cette autonomie est confortée par les pouvoirs propres dont disposent les inspecteurs⁶⁹, ainsi que le note l'IGAS :

« Les larges pouvoirs qui sont ainsi confiés à l'inspecteur contribuent à l'éloigner de la hiérarchie départementale ou régionale » (IGAS 2002a p.56)⁷⁰.

Pour les inspecteurs, leur indépendance concerne autant la décision d'établir ou non un procès verbal, que le choix des établissements visités. Et nous aurons l'occasion de voir dans le chapitre sur les régulations internes qu'ils se partagent sur la soumission à des priorités déterminées collectivement ou par le ministre.

Combinée à l'incertitude du terrain et aux pouvoirs propres dont disposent les inspecteurs, cette indépendance constitue pour la hiérarchie une indétermination majeure dont les inspecteurs ont la maîtrise. Cette indépendance entre en concurrence avec la rationalisation de leur activité par la hiérarchie motivée par la nécessité de rendre des comptes ou par la recherche d'une efficacité collective. Et, il n'est pas anodin que les syndicats qui invoquent le plus l'indépendance sont ceux qui sont les plus réfractaires à la détermination par le ministère d'actions collectives quand ce n'est pas au principe même de l'établissement de priorités collectives.

Nous verrons plus loin comment cette indépendance est aussi convoquée dans les relations avec les autres acteurs de la prévention pour justifier une posture extérieure et un refus du débat contradictoire sur les choix de l'inspection, à la différence du juge qui met en procès les différentes options s'offrant à lui.

⁶⁸ Q 26 et question 14.

⁶⁹ Outre l'établissement des procès verbaux pénaux, citons les arrêts de chantiers, les décisions relatives aux licenciements des représentants du personnel, à la mise en place de CHSCT dans les établissements non assujettis, certaines dérogations sur la durée du travail, sur le travail des jeunes, des décisions sur les modalités d'élection des représentants du personnel, la saisine du juge des référés, etc.,...Si la plus part de ces décisions peuvent donner lieu à un recours devant le directeur régional, celui ci ne dispose pas d'un pouvoir d'évocation des dossiers.

⁷⁰ (IGAS 2002a p.56).

L'indépendance est une source d'efficacité

Les inspecteurs engagés et motivés professionnellement ne seraient pas tant attachés à leur autonomie si elle était sans lien avec l'efficacité de leurs pratiques.

Nous avons vu plus haut, que les inspecteurs les plus attachés à l'indépendance étaient en même temps ceux qui se revendiquaient le plus d'une approche normative. L'indépendance nous apparaît alors comme un « mécanisme correcteur »⁷¹ destiné à permettre à ces agents l'accommodation de la loi qu'exige le réel.

Citons ce qu'écrivait, de manière limpide, la CGT en 1982 :

« L'inspection du travail est suffisamment liée dans l'exercice de ses attributions par les textes en vigueur pour qu'il n'appartienne à aucune autorité politique ou hiérarchique de définir à sa place l'opportunité de son intervention dans l'entreprise »⁷².

L'autonomie des agents, comme leur rhétorique du « terrain » leur permet en fait de prendre en compte la diversité des entreprises. A l'image de l'injonction de la hiérarchie policière adressée à ses agents de faire preuve de « discernement » mise en évidence par Dominique Montjardet⁷³, l'injonction identique du ministère du travail à ses inspecteurs atteste de la reconnaissance de la nécessité de cette autonomie pratique. Citons le fascicule, « La pratique de l'inspection du travail » édité en avril 1980 par le Ministère du travail et de la participation :

« Dans son comportement l'inspecteur, et aussi le contrôleur, doit faire preuve de quelques qualités de base essentielles : discernement, fermeté, courtoisie, discrétion, impartialité.

Le discernement, c'est l'aptitude à chercher clairement et sainement sans se laisser influencer par les interlocuteurs, en faisant abstraction de ses convictions personnelles. (...) C'est aussi la faculté de choisir, avant de décider, ce qui est raisonnablement demandable et ce qui peut être obtenu au lieu d'exiger une conformité immédiate et systématique de toutes les normes(...) »⁷⁴.

Mais l'autonomie qu'assure "l'indépendance de l'inspection" a un revers. Outre les défaillances de régulations internes et d'apprentissages collectifs que nous étudierons dans le chapitre six, elle expose les inspecteurs au repli face aux difficultés rencontrées.

Citons l'un d'entre eux :

« C'est incontestablement un travail plaisant, varié, comportant une grande marge d'autonomie. Le plus difficile, me semble-t-il est la pression morale que l'on subit du fait de la somme cumulée des problèmes irrésolus ou mal résolus, de l'amertume ou de la déception ressentie chez les salariés, et du sentiment d'impuissance et de culpabilité qui en résulte » (Montcharmont R. 1992)⁷⁵.

⁷¹ Pour reprendre le terme de Montjardet D.(1996a).

⁷² L'Action syndicale des affaires sociales, CGT, décembre 1981, p.6.

⁷³ Montjardet D. (1996b), « Règles, procédures et transgressions dans le travail policier », in *La transgression des règles au travail*, p.90 aussi dans *Ce que fait la police*, La Découverte, 1996 a, p.37.

⁷⁴ Voir aussi la note technique du 17 décembre 1993 relative au "plans de mise en conformité" : « Les inspecteurs et contrôleurs du travail sauront faire preuve de discernement dans l'application de la réglementation (...) ». A propos de la problématique conseil/sanction, Scott P., responsable de l'inspection du travail britannique, valorise aussi le terme de « discernement » pour l'articuler avec un effacement de l'inspection derrière les accords conclus dans les entreprises : « L'inspecteur doit faire preuve de discernement et savoir quand il doit intervenir. Il se peut que le dialogue entre les partenaires sociaux et l'autoréglementation ne fonctionnent pas. », Evolution du rôle de l'inspection du travail en matière de santé et de sécurité au travail dans la communauté européenne, Scott P., au nom de la Commission des communautés européennes, lors du XI^{ème} congrès mondial sur la prévention des AT/MP de Stockholm les 24-29 mai 1987.

⁷⁵ Montcharmont R. (1992) « Mon travail est une mission », in *Cent ans d'inspection du travail*, Service public magazine, juillet-août 1992, Fédération CGT des services publics.

2.2 L'HYGIENE ET LA SECURITE AU CŒUR D'UNE COMPETENCE GENERALISTE

Le champ de compétence des inspecteurs s'est élargi au fur et à mesure que s'étoffait le code du travail, et en 1972 les inspecteurs du travail se voyaient accorder une compétence générale à l'égard des règlements du travail qu'ils soient codifiés ou non, légaux ou conventionnels et qu'ils prévoient expressément ou non l'intervention de l'inspection⁷⁶. Cette compétence générale nous interroge sur la place qu'y occupent les questions de santé et de sécurité (I) et sur le savoir revendiqué par les agents, (II). En effet, de la place centrale qu'occupe la prévention des risques dans l'activité des agents découle une sensibilité aiguisée à un changement de paradigme de la prévention dont l'évaluation des risques serait porteuse. Et, le sentiment de manque d'expertise des agents les fragilise professionnellement.

2.2.1 LE CHAMP DE LA SANTE ET DE LA SECURITE OCCUPE UNE PLACE CENTRALE DANS L'ACTIVITE D'UNE INSPECTION GENERALISTE

L'inspection généraliste

Les inspecteurs du travail et le ministère sont unanimement attachés au caractère généraliste de l'inspection du travail⁷⁷. Et, il n'y a plus guère que devant les instances internationales que le ministère du travail doit plaider le principe d'une telle inspection qui se singularise par rapport aux pays anglo-saxons.⁷⁸ En effet, des pays européens, seuls les inspecteurs du travail d'Espagne, de Grèce, du Portugal, et de la France ont des attributions généralistes⁷⁹. En revanche, des débats ont lieu périodiquement sur la raison d'être en France des inspections du travail à compétences généralistes mais spécialisées dans des activités techniques tels que le transport, les mines et les carrières, la production d'électricité. A une tendance en faveur de l'unification dans une inspection du travail de droit commun⁸⁰ s'oppose une tendance – non dénuée d'arrière-pensées corporatistes – valorisant les spécificités techniques et proposant même l'extension des activités dévolues à des inspections spécialisées⁸¹.

⁷⁶ Loi du 5 juillet 1972. Voir Prévosteau P. (1998) p.68.

⁷⁷ Si la question d'une inspection généraliste ou spécialiste a pu faire débat en France dans les années 1970 – le rapport Jouvin en 1973 en atteste –, ce n'est le qu'à titre marginal aujourd'hui tant le principe de la sécurité intégrée, validé par la loi du 06/12/1976, puis les principes généraux de prévention figurant dans la loi du 31/12/1991, ont valorisé une approche globale des conditions de travail.

⁷⁸ Marimbert J., Directeur des relations de travail, dans son intervention devant le congrès de l'AITT à Genève le 15 juin 1999 justifie longuement la mission généraliste de l'inspection du travail française ; Document ronéoté. Voir aussi le discours de Barrot J. devant le Conseil économique et social sur le thème de l'inspection du travail, le 23 janvier 1996. Voir aussi la Note d'orientation sur l'inspection du travail du 15 mars 1993 particulièrement importante puisqu'elle conclue les réflexions de l'inspection sur elle-même intervenues dans le cadre de la commémoration du centenaire de l'inspection en novembre 1992.

⁷⁹ L'Italie a de fait abandonné ce modèle en 1978 ; « Spécialistes ou généralistes ? La difficile association des systèmes européens », Brunet O. inspecteur du travail détaché à la Commission des communautés européennes, Travail, n°25, été 1992 ; Voir aussi Prévosteau P. (1998) p.29-38.

⁸⁰ Portée par le Président de la république en 1993 et par Barrot J. (1996) en 1996 Cf. Prévosteau P. (1998) p.167-179.

L'inspection du travail de « droit commun » comporte 441 sections d'inspection ; l'Inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricole (ITEPSA) et l'Inspection du travail des transports (ITT) en comptent autour d'une centaine chacune.

⁸¹ Un syndicat comme Force Ouvrière, dont l'opposition à la fusion entre l'inspection des transports et le régime général n'est pas sans lien avec le fief syndical qu'ont longtemps représenté pour lui les transports, propose que l'inspection du travail abandonne le contrôle des entreprises à hauts risques technologiques à des corps

Les inspecteurs voient dans la mission généraliste la garantie d'un droit protecteur étendu, qui leur permet en outre des tractations avec le chef d'entreprise. Une proposition de loi, en date du 13 juin 2003, émanant de quatre vingt députés de droite très marqués par leur libéralisme, tendant à les spécialiser sur-le-champ de la santé/sécurité et du travail illégal les conforte dans ce sens. Citons un extrait de l'exposé des motifs :

« La présente proposition de loi vise également à recentrer les activités des inspecteurs du travail sur leurs principales missions, en particulier la protection des salariés en matière de sécurité et d'hygiène, la lutte contre le travail au noir.

Ce recentrage des activités se justifie dans le cadre du processus de redynamisation du dialogue social que nous appelons de tous nos vœux. Il n'est pas sain de maintenir en permanence entre les salariés et les employeurs, un représentant de l'Etat. Celui-ci par son interventionnisme, est un frein pour l'instauration de relations constructives entre partenaires sociaux ».

Le ministère retire aussi pour avantage de cette compétence générale la possibilité, confirmée tout au long de l'histoire de l'inspection, de mettre en avant les inspecteurs pour la pacification des conflits sociaux. Ne citons, comme exemple, que l'intervention du Président de la République le 14 juillet 2003 annonçant, en plein conflit social des « intermittents du spectacle », des contrôles de l'inspection du travail à l'encontre de l'emploi abusif d'artistes sous ce statut.

Cette compétence générale prédispose à une approche globale de la situation salariale que valorisent les nouvelles approches de la prévention⁸².

Elle engendre aussi des sollicitations les plus variées et une charge de travail élevée qui tendent à détourner l'inspection des problèmes de santé et de sécurité : « la surcharge opérationnelle des services milite plutôt pour une approche progressive de la généralisation de la démarche que vous avez engagée » expose le DRT, J. Marimbert, faisant référence à la charge de travail occasionnée par les 35h pour justifier un engagement limité en faveur de l'évaluation des risques⁸³.

L'hygiène et sécurité au centre de l'activité

Dans sa mission généraliste les questions de santé et de sécurité constituent, de haut en bas du ministère, le « cœur du métier » et les inspecteurs y consacrent près de 50% de leur visites⁸⁴.

La moitié des observations notifiées aux entreprises se rapportent aux domaines de la santé sécurité,⁸⁵ ainsi que, selon notre enquête, 40% des procès verbaux établis par les inspecteurs⁸⁶.

spécialisés (DRIRE, Ingénieurs de l'armement). « L'évolution du métier d'inspecteur du travail – en section et hors section - Les propositions de FO » décembre 2000.

⁸² Voir L 230-2 et l'approche globale des conditions de travail dans notre première partie chapitre 2.

⁸³ P.182 et 186 Actes du séminaire 10-12 juin 1998 déjà cité. Le rapport (IGAS 2001a) p.15, note aussi l'effet de dispersion du caractère généraliste de la mission des IT.

⁸⁴ Q 29-30-31

⁸⁵ Dans sa thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, Garnot E.(1980) notait qu'en 1972 l'hygiène et sécurité constituait 44% des infractions et 39% des PV contre respectivement 50% et 40% en 1978.

⁸⁶ Selon le rapport annuel 2000 au BIT, établi par la MICAPCOR, 22% des procès relevés par les inspecteurs et contrôleurs concernent des questions de santé – sécurité.

Encadré n° IV- 2 : La répartition des observations de l'inspection du travail par thèmes

Les observations qui sont notifiées par courrier au chef d'entreprise ou, autrefois, notées sur un registre (prévu par l'article L 611-4 du code du travail) n'ont pas le caractère de décision administrative. Elles sont un inventaire des infractions au code du travail observées par l'agent de contrôle lors de sa visite. Ces observations sont comptabilisées par thème (près de 70) dans les comptes rendus d'interventions mensuels des agents, dont nous rendons compte des principaux agrégats.

On observe une remarquable stabilité des agrégats depuis 20 ans

	2001	1999	1989	1978
Santé et sécurité du travail (y compris médecine du travail)	50%	50,2%	49,1%	52%
Réglementation du travail (y compris les salaires, noté distinctement pour les années 1989 et 1978)	14%	14,8%	9,16+4,6%	9,2% + 5%
Obligations des employeurs (absence d'affichage et de registre)	13%	15,4%	25,75%	18,8%
Emploi	9%	10,8%	5,27%	7,3%
Institutions représentatives du personnel	7%	6,6%	4%	1,5%
Incidents de contrôle	7%	2%	0,26(1)	/

Les chiffres 2001 et 1999 sont ceux d'environ 60% des agents de contrôle

La série 2001/1999 a pour source les rapports de la MICAPCOR ; La série 1989/1978 a pour source le rapport du CES 1996,

(1) La faiblesse de cette valeur s'explique par une définition plus restrictive de l'incident de contrôle.

Les circulaires annuelles d'orientation adressées à l'inspection du travail depuis 1989 concernent exclusivement la santé sécurité, tandis que, depuis toujours, le ministère peine à élaborer une « politique du travail »⁸⁷. Sur la même période, face aux 15 circulaires précitées, on ne compte que cinq circulaires annuelles relatives à une politique d'ensemble de l'inspection du travail. Ce n'est que depuis l'année 2000 que le ministère affiche la volonté de produire des orientations d'ensemble.

Certains porte-parole de l'inspection, tout en défendant ses attributions généralistes, revendiquent son centrage sur la santé et la sécurité qui présente pour eux le mérite de la stabilité juridique :

« Les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle sont sujettes à fluctuation et varient au gré de la conjoncture alors que la mission de veiller au respect des droits élémentaires de l'homme au travail et particulièrement du droit à la santé et à la sécurité ne saurait être aussi versatile et qu'il est bon que les fonctionnaires en charge de cette mission s'y consacrent exclusivement »⁸⁸.

On conçoit aisément comment les interrogations sur la pratique des agents dans le champ de la santé sécurité atteignent l'identité de l'inspection. Le directeur des relations du travail devait déclarer aux inspecteurs lors d'un séminaire sur l'évaluation des risques :

« Il n'est pas très sécurisant d'introduire un concept en expliquant qu'il bouleverse tous les fondements sur lesquels vous avez déjà évolué »⁸⁹.

⁸⁷ En 1979 le ministère publiait un certain nombre de rapports, remis à Robert Boulin Ministre du travail et de la participation, édités dans une collection intitulée « » de Bodiguel JL. (1979), « Reflexions sur le droit du travail et la politique de l'emploi », Pour une politique du travail, (coll.), ministère du travail.

⁸⁸ Association L611-10. « Les mission de l'inspection du travail : critiques et suggestions pour l'avenir », in Revue Prévenir n°40, premier semestre 2001.

⁸⁹ Marimbert J. (1998), au sujet de l'évaluation des risques, p. 180.

2.2.2 DES GENERALISTES EXPERTS EN DROIT DU TRAVAIL ET « PETITS EXPERTS » EN TECHNIQUE

Nous avons souligné, dans le chapitre premier sur la dimension normative de la prévention, « l'inflation réglementaire » qui amenait en 1993 le président de l'association Villermé à déclarer publiquement : « Le code du travail est devenu monstrueux »⁹⁰.

L'analyse de la dimension cognitive, dans le chapitre suivant, nous a amené à étudier l'expertise détenue par les inspecteurs et ses difficultés, et à relever que dans le domaine de l'hygiène et la sécurité les inspecteurs pouvaient être qualifiés de « petits experts », et nous observerons encore dans les chapitres qui suivent les difficultés rencontrées en la matière dans l'activité concrète des agents et le peu de coopérations qu'ils développent pour pallier leurs lacunes.

Nous cherchons à identifier ici, dans notre réflexion sur la professionnalisation des inspecteurs, dans quelle mesure ces agents défendraient le monopole d'un savoir.

Si les inspecteurs ont le sentiment d'être des experts en droit du travail (I), voire aussi dans certaines techniques de prévention, les prises de position des porte-parole de l'inspection, les témoignages d'inspecteurs, et notre enquête établissent que les inspecteurs n'affichent pas la détention de connaissances dont seraient privés les « profanes ». Evoquant l'étendue de leurs attributions, ils mentionnent plus souvent leurs difficultés à maîtriser le droit du travail que l'inverse (II). Dès lors, la question de la compétence est avant tout un enjeu interne à la profession (III).

Une compétence et un monopole pour « dire le droit »

Les inspecteurs du travail sont des experts de la réglementation du travail.

Cette expertise juridique, ils la tiennent de leur formation : à la faculté de droit, de sciences économiques ou de sciences politiques, à l'Institut national du travail, pendant 18 mois en début de carrière, mais aussi en continue – avec la lecture de leur documentation et leur activité de formateur au sein du ministère comme en dehors -. Cette expertise est entretenue, voire complétée ou acquise, par la pratique : celle du renseignement juridique apporté en réponse aux demandes des usagers, celle des contentieux, administratifs ou judiciaires, avec les employeurs, à l'occasion du traitement des recours contre leurs décisions et de la rédaction de leurs procès verbaux, et enfin celle des visites et du traitement des circonstances, que nous analysons dans le chapitre suivant.

Cette expertise, ils la savent partagée avec quelques-uns: des avocats, des responsables d'entreprises, des syndicalistes autodidactes.

Mais les pouvoirs qu'ils détiennent de la loi de relever les infractions par procès verbal, et d'imposer leur présence dans les entreprises, leur donne un rapport de force pour « dire le droit » duquel ils déduisent une situation de monopole à cette fin.

Nous interprétons le faible recours des inspecteurs aux organismes agréés chargés des vérifications techniques réglementaires – sur lequel nous reviendrons – et le petit nombre de procès verbaux établis (moins de 10 dans l'année, par inspecteur) comme une réticence à confronter leur expression du droit aux experts techniques ou judiciaires.

⁹⁰ Revue Interd'ITs, avril 1993 et revue Santé et Travail, n°5 février - mars 1993, éditée par la Mutualité Française.

Les inspecteurs assument leur manque de connaissances techniques et juridiques :

Les inspecteurs se sont résignés à leurs lacunes techniques : pas plus de 10% d'entre eux considèrent la « compétence technique » comme une qualité indispensable pour faire un bon inspecteur. Et les débutants – qui n'ont pas acquis le bagage minimum à travers la maîtrise des règlements techniques et les visites d'entreprises - ne sont que 18% à valoriser cette compétence.⁹¹

Lorsqu'ils argumentent auprès des employeurs, les trois quarts d'entre eux privilégient l'exemple de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle et, la moitié une obligation légale. Les arguments de nature technique ne sont considérés importants que par moins d'un tiers des inspecteurs.⁹²

Cette situation résulte de leur cursus universitaire de juriste et de la formation initiale et continue qui leur est dispensée par le ministère. Nous aurons l'occasion de voir comment dans leur formation initiale, à l'Institut National du Travail, les dimensions technologiques après avoir été renforcées à la fin des années 1970, ont été relativisées au milieu des années 1980. Et si la réforme de la formation initiale des inspecteurs en 2000 a renforcé la place des questions de santé et sécurité, c'est plus sous l'angle méthodologique que technique, au grand dam de certains porte-parole de l'inspection.

Pour l'IGAS, dans le contexte particulier de la défense de directeurs départementaux mis en examen pour ne pas avoir détecté les anomalies techniques d'une installation, l'inspection n'a pas de compétence technique :

« Il est utile de souligner le fait que ni les agents de contrôle de l'inspection du travail, ni les directeurs eux-mêmes ne sont des techniciens à la différence des autres services de l'Etat, (Direction départementale de l'équipement, Services techniques des remontées mécaniques) et de ceux des services prévention de la CRAM (ingénieurs et contrôleurs de sécurité) »⁹³.

Pour autant les inspecteurs tendent aussi à relativiser la technique juridique, puisqu'ils ne situent la qualité de « bon juriste » qu'en cinquième rang des qualités requises pour « faire un bon inspecteur du travail », ainsi que nous le développerons plus loin sur leur conception de l'efficacité.

La question du savoir est d'abord un enjeu interne

Redoutant peu la concurrence des autres acteurs, dès lors qu'il est établi – ainsi que nous le verrons plus bas - que la mission de l'inspection est bien celle de contrôler et le cas échéant de sanctionner pénalement, la question du savoir fait d'avantage l'objet d'un enjeu interne à l'inspection.

Ainsi, à l'encontre du développement par le ministère d'une approche managériale de l'inspection, un syndicat comme la CGT dénoncera la formation des agents à l'encadrement⁹⁴.

Un clivage apparaît aussi entre deux conceptions de l'expertise de l'inspection du travail, révélant deux conceptions des missions.

⁹¹ Q84 et question 18.

⁹² Q 61.

⁹³ Rapport n°2003 017, février 2003, Mission Pic de Bure, Chassine JP.

⁹⁴ Cf. chapitre 3 § 1222.

Ainsi, l'association L 611-10 revendique un savoir juridique et technique de nature substantielle qui permette l'appropriation des textes dont les inspecteurs devront vérifier la mise en œuvre :

« Ni les beaux discours, ni la bonne présentation, ni les aptitudes à se mettre en valeur ne remplacent une solide formation juridique et technique animée par une approche rigoureuse, voire rigide des problèmes (n'en déplaise au jury) lorsque la vie ou la santé des salariés est en cause. (...) Alors il est plus que temps que l'INTEFP cesse de former des inspecteurs du travail au comportement aseptisé, assistants en évaluation des risques, préventeurs de conflits et partenaires de l'entreprise »⁹⁵.

La polémique à l'égard de l'évaluation des risques est instructive.

Pour dévaluer cette nouvelle obligation, une fraction des inspecteurs, avec l'association L 611-10, font valoir leur manque de compétence :

« Ce type de contrôle fait appel à des compétences professionnelles et techniques que nous n'avons pas »⁹⁶ ou encore, « le contrôle exhaustif et systématique du contenu de l'évaluation des risques (...) nécessite par nature des compétences techniques que l'inspection du travail ne possède pas, du fait de sa vocation généraliste »⁹⁷.

Une autre partie de l'inspection, avec l'association Villermé, revendique sa compétence, sans contester la complexité de la mobilisation du savoir nécessaire :

« Quant à la formation, elle est jusqu'ici essentiellement orientée sur l'appropriation tout autant juridique et technique des textes ; en cela elle ne répond que très partiellement aux enjeux nouveaux posés par l'évaluation des risques. (...) Pour relever le double défi de la vision globale et de la technologie, il est nécessaire de comprendre que la compétence demandée à l'inspecteur du travail ne peut être seulement juridique ou technique :

A partir d'une compétence de base, dans le domaine juridique, cette compétence doit pouvoir se mettre en œuvre : à l'articulation du juridique et du technique (...), à l'articulation du juridique et du social (...), à l'articulation du technique et du social (...).

A l'articulation du juridique, du technique, et des relations sociales dans l'entreprise, c'est bien une compétence plus générale d'animation sociale qu'induit pour l'inspecteur du travail la nouvelle approche d'évaluation des risques.

Cette compétence pour se développer pleinement doit pouvoir compter sur des appuis techniques, en interne et auprès d'organismes qualifiés, et sur un réseau d'acteurs de la prévention »⁹⁸.

Dès lors, la revendication par l'association Villermé, d'un savoir nouveau et élargi, vient conforter une autre conception des missions de l'inspection, davantage orientée vers l'animation que vers le contrôle de conformité. Un savoir qui brouille les frontières de la profession, et son identité, tant que le modèle de l'Etat animateur ne sera pas pleinement le sien⁹⁹.

⁹⁵ « Vous êtes le maillon faible, au revoir... », document ronéoté, 23 janvier 2002, 3 pages. Documents relatifs à la formation initiale des inspecteurs élèves et à la sélection qui s'y opère.

⁹⁶ Lettre de 4 inspecteurs du travail au directeur régional du travail d'Ile de France, 12 août 1999.

⁹⁷ Brochure sur l'évaluation des risques éditée par la DRTEFP d'Ile de France, Horizon, n°50, février 2003.

⁹⁸ « L'application des directives européennes – rôle de l'inspection du travail », rapport remis par l'Association Villermé au BTS, septembre 1996, 45 p, document ronéoté.

⁹⁹ Cette délimitation de la compétence substantielle versus procédurale nous fait penser aux débats et tensions parmi les enseignants sur la connaissance scientifique de la discipline et la pédagogie requise auprès des élèves Cf. Chapoulie JM. (1987), « Les professeurs de l'enseignement secondaire – Un métier de classe moyenne », Editions de la maison de la science de l'homme, p.272.

3 LES MISSIONS DES INSPECTEURS DU TRAVAIL

Dans le texte, leur mission est claire :

« Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du Code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail, ainsi qu'à celles des conventions et accords collectifs de travail (....) » (L 611-1 du code du travail).

Et pourtant, les inspecteurs éprouvent le besoin de définir une éthique, qui contribue à fonder leur constitution en profession.

Examinons successivement les valeurs et les postures revendiquées et en débat parmi les inspecteurs (I), puis l'importance accordée au « terrain » par ces « missionnaires » (II).

3.1 LA DEFENSE DES SALARIES ET DE L'ORDRE PUBLIC

La mission qui est attribuée aux inspecteurs du travail, par le code du même nom, donne lieu à des interprétations qui les rassemblent et les segmentent. Il en est de même de la posture qu'ils revendiquent dans le jeu des acteurs.

3.1.1 UN METIER CHOISI POUR SA DIMENSION SOCIALE : LA DEFENSE DES SALARIES

La « dimension sociale » ou « l'engagement militant », la distinction entre ces deux termes utilisés dans notre questionnaire est à manier avec prudence, ont motivé le choix du métier d'inspecteur ou de contrôleur du travail de plus des 2/3 des inspecteurs en poste. Parmi les nouvelles promotions, ce taux atteint les 4/5^{èmes} et « l'engagement militant » y progresse de 11 à 17%¹⁰⁰.

Vous avez choisi le métier d'inspecteur du travail / contrôleur du travail	IET	IT
Par hasard	11	27
Pour sa dimension sociale	63	56
Pour y trouver un engagement militant	17	11
Autres (notez-le)	8	6

Questionnaire IT Q2, Questionnaire I.E.T Q4

S'exprimant sur les attraits du métier, les nouvelles promotions plébiscitent l'utilité sociale et l'engagement social en les situant en première et seconde position, parmi les 10 attraits du métier. Les inspecteurs en place les situent dans le peloton de tête¹⁰¹.

¹⁰⁰ Question n°2 IT et 4 IET.

¹⁰¹ Question n°26 IT et 14 IET.

Pourquoi ce désir d'engagement social de la part de ces jeunes choisissant ce métier ? Formulons l'hypothèse non vérifiée d'une histoire familiale¹⁰², que nous n'avons pas réussi à faire coïncider avec la profession des parents puisque les ascendants des jeunes inspecteurs relèvent des classes moyennes et n'appartiennent pas dans leur majorité à la fonction publique.

En tout état de cause notre enquête auprès des inspecteurs élèves n'a pas fait apparaître de lignée d'inspecteurs du travail, ni même de préventeurs¹⁰³.

3.1.1.1 Des inspecteurs engagés

D. Reid ¹⁰⁴a rendu compte de la rupture opérée à la fin des années 1960 par les « jeunes inspecteurs », introduisant le syndicalisme confédéré dans l'inspection, dénonçant la complaisance à l'égard des employeurs ou l'idéologie pacificatrice de la précédente génération à la tête du syndicat autonome des inspecteurs et développant une vision instrumentaliste de l'inspection au profit d'une transformation sociale radicale¹⁰⁵.

Dans les années 1970-1985, l'inspection du travail a accueilli quelques anciens « établis »¹⁰⁶ et de nombreux militants ou anciens militants d'extrême gauche trouvant dans l'inspection du travail une seconde carrière militante ou une légitimité pour parler de la condition ouvrière. Des organisations maoïstes ou trotskistes comme la L.C.R publiaient des brochures démasquant « l'appareil d'Etat bourgeois que constitue l'inspection du travail »¹⁰⁷, quand dans la même période des juristes dénonçaient le « droit capitaliste du travail »¹⁰⁸ et des juges mettaient en garde à vue des employeurs responsables d'accidents du travail s'attirant le surnom de « juge rouge »¹⁰⁹.

La création de l'Association Villermé en 1981, si elle a traduit un assagissement des « jeunes inspecteurs » (Reid D.), a ancré dans l'inspection l'objectif de « transformation du champ social » et d'une « application effective du droit du travail conçu comme un droit de défense des travailleurs »¹¹⁰. Les témoignages publics que livra l'association jusqu'au milieu des

¹⁰² Nos entretiens n'ont pas investi cette dimension. Les récits biographiques des agents de l'inspection du travail collectés par le Comité d'histoire des administrations chargées du travail constituent une source qui pourrait se révéler riche.

¹⁰³ Parmi les 140 inspecteurs élèves ayant répondu à notre questionnaire, trois ont un père ou une mère appartenant au corps de l'inspection et un à l'OPPBTP. Le doublement du nombre d'inspecteur entre 1975 et 2000 va peut être favoriser l'apparition de lignée.

¹⁰⁴ Reid D. (1997a). *Les jeunes inspecteurs- idéologie et activisme parmi les inspecteurs du travail en France après 1968* ed. AEHIT (Association pour l'Etude de l'Histoire de l'Inspection du Travail) février 1997 La préface de cet ouvrage signée par Gil G., inspecteur général, président de l'AEHIT, entré dans le corps de l'inspection du travail le 01/09/1945 illustre jusqu'à la caricature la rupture entre les anciens et les jeunes inspecteurs.

¹⁰⁵ Mesurons l'écart entre le Livre blanc du SNIT en 1967 (p.39) et les positions d'une CGT exprimée en décembre 1981 (« L'Action syndicale des affaires sociales CGT- décembre 1981 ») ou de l'association Villermé faisant du « lobbying » pour des amendements à la loi sur les 35h.

¹⁰⁶ Du nom de ses militants d'extrême gauche faisant le choix de s'embaucher dans l'industrie pour y développer une stratégie révolutionnaire. Cf. L'Etabli de Lindhart R.

¹⁰⁷ « Pourquoi l'inspection du travail » Etudes marxistes –léninistes, Cahiers n°3 juillet 1983, 67 pages ; Qu'est-ce que l'inspection du travail – brochure élaborée par des militants de l'inspection du travail » Ligue Communiste révolutionnaire, document ronéoté, non daté (1983).

¹⁰⁸ Collin F. Dhoquois R.et alii. (1980) *droit capitaliste du travail* » ouvrage collectif, collection « critique du droit », Presses Universitaire de Grenoble, 1980.

¹⁰⁹ L'affaire Charrette en 1975 du nom de l'employeur concerné.

¹¹⁰ Statuts de l'Association Villermé.

années 1990 rendent compte de cette volonté d'œuvrer au changement social de la part des inspecteurs.

Ainsi, l'Association Villermé publiait en janvier 1987 un livre collectif « Tableaux de l'état physique et moral des salariés de France » avec pour ambition de « témoigner sur ce qu'est aujourd'hui la réalité du travail salarié en France »¹¹¹. De 1992 à 1996 elle mit en place des « observatoires locaux des faits sociaux et des pratiques professionnelles ». Ces « observatoires » étaient aussi un moyen pour l'association de s'ouvrir sur l'extérieur, de décroiser sa réflexion. L'Association de défense et de promotion de l'inspection du travail (ADPIT) dans le nord organisa des conférences de presse pour dénoncer l'impunité des employeurs (Nord Eclair 26/04/1997) et la politique de Mme Aubry en matière de 35h (La Voix du Nord 21/02/1998, Libération 05/10/1998).

Observons que, parmi les préventeurs, les inspecteurs du travail n'ont pas le monopole du témoignage. L'ouvrage « Souffrances et précarités au travail, paroles de médecins du travail »¹¹², publié en 1994, atteste de l'engagement d'une fraction, limitée¹¹³, des médecins du travail.

Aujourd'hui, si la radicalité idéologique des années 1970 a disparu¹¹⁴, ainsi que la disponibilité militante des années 1980¹¹⁵, l'engagement social des agents demeure élevé : 1/3 « participent » à une association à caractère militant et près de la moitié à un syndicat¹¹⁶. Pour autant seulement 1/5^{ème} des IT considèrent que leur point de vue développé dans le questionnaire est proche de celui d'un syndicat de l'inspection. Ceci atteste selon nous du déficit de réflexion collective de la profession sur son activité.

Si les premiers rapports annuels d'activité des inspecteurs inventoriaient leurs interventions dans les unions syndicales, encouragées par le ministère¹¹⁷, nous ne disposons plus aujourd'hui d'une telle source. Notre questionnaire établit que près de 20% des inspecteurs dispensent des formations dans les organismes syndicaux ou para-syndicaux.

L'engagement des inspecteurs apparaît aussi, à travers leurs réponses à notre questionnement sur leur participation à des associations à caractère militant (32%) et à un syndicat (47,5%). Ce dernier chiffre, qui ne constitue pas une déclaration d'adhésion à un syndicat compte tenu du libellé de notre question, est à rapprocher du taux de syndicalisation dans la fonction publique qui serait de 24% (Donnadieu G. 2001)¹¹⁸.

Les résultats des élections des représentants de l'inspection du travail à la commission administrative paritaire chargée de la gestion de leur corps atteste aussi de l'engagement de ce corps. (Voir encadré).

¹¹¹ Edité à 5 236 exemplaires, 3181 vendus au 14/11/1987 – Revue Interd'ITS décembre 87.

¹¹² Syros (1994) ; Déjà en 1985 des médecins du travail avaient contribué à l'ouvrage collectif « Les risques du travail – pour ne pas perdre sa vie à la gagner », sous la direction de Cassou B., La Découverte. (1985)

¹¹³ Voir l'étude réalisée par Piotet F., Correia M., C. Lattes et Moisan A. (1997), du Laboratoire Friedman G. du CNAM : « Entre profession et métiers : les médecins du travail », in *Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail*, vol.58, décembre 1997, Masson, p.63-129.

¹¹⁴ Dhée G. (1981), inspecteur du travail, exprime en 1981, le tournant qu'opèrent ces « nouveaux inspecteurs ». Revue Actes – *Les Cahiers d'action juridique* – n°31-32, décembre 1981, p.62.

¹¹⁵ La dissolution de l'association Villermé à laquelle de moins en moins d'agents participaient s'explique notamment par le moindre engagement des agents.

¹¹⁶ Ce taux est bien supérieur à celui de la fonction publique évalué à 24% par Donnadieu G. « Une refondation sociale peut en cacher une autre », in revue "Personnel" de l'ANDCP, n°422, août septembre 2001.

¹¹⁷ Cf. la circulaire Millerand du 19 janvier 1900.

¹¹⁸ Donnadieu G. (2001), « Une refondation sociale peut en cacher une autre », revue "Personnel" de l'ANDCP, n°422 – août/septembre 2001 ; Questionnaire inspecteur du travail Q 10.

Encadré n° IV- 3 : La représentativité des organisations syndicales au sein du corps de l'inspection du travail

Résultat des élections à la CAP des inspecteurs du travail (IT/DA/DD-DR)

Année	Inscrits	Votants	exprimés	CFDT	CGT	FNSIT/ UNSA	FO	CFTC	SUD	Div
1972	Nombre de sièges :			/	1/9	7/9	1/9			
1978	Nombre de sièges			4/12 liste unitaire		6/12	2/12			
1987	1124	937	827	436	149	169	73			
Pourcentage des voix				52,7%	18%	20,4%	8,8%			
Nombre de sièges :				7/12	2/12	2/12	1/12			
1991	1112	925	890	458	151	143	110			27
Pourcentage des voix :				51,4%	17%	16%	12,3%			3%
Nombre de sièges :				5/12	2/12	3/12.	1/12			1/12
1994	1314	1087	1026	533	191	150	130			
Pourcentage des voix				51,95%	18,62%	14,62%	14,80%			
Nombre de sièges :				6/12	2/12	2/12	2/12.			
1997	1542	1220	1177	579	264	112	176	46		
Pourcentage des voix				49,2%	22,4%	9,5%	15%	3,9%		
Nombre de sièges :				6/12.	3/12.	1/12.	2/12.	0 s.		
2001	1656	1127	1109	477	240	172	98		122	
Pourcentage des voix				43,01%	21,64%	15,5%	8,8%		11%	
Nombre de sièges :				3/7.	2/7.	1/7.	0 s.		1/7.	

Compte tenu des règles d'attribution des sièges, le nombre de sièges attribués à une liste n'est pas proportionnel au nombre de voix qu'elle a recueilli.

La FNSIT est la fédération nationale des syndicats de l'inspection du travail qui regroupait le SNITMO (syndicat national des inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre) et le SNCT pour les contrôleurs. Le SNITMO affilié à la CGT jusqu'en 1947, autonome depuis, était hégémonique parmi les inspecteurs jusqu'au milieu des années 1970. Le renouvellement du corps qui intervient alors et sa radicalisation le relègue parmi les syndicats minoritaires. Il devient SNIT puis, à la fin des années 1990 il rejoint l'union des syndicats autonomes (UNSA).

Le syndicat CGT est dirigé depuis le milieu des années 1990 par une coalition en rupture avec la précédente majorité qui était en accord avec les orientations confédérales.

Le syndicat CFDT – branche travail- est en opposition à la majorité confédérale. Il n'a pas réussi à éviter le départ d'adhérents vers les syndicats SUD, crée en 1998, et le SNU (adhérent à la FSU), crée en juillet 2001, sur la base de désaccords avec l'orientation confédérale. Le syndicat SUD considère être représentatif de 15 à 20% des inspecteurs.

En 1997, le taux de participation du corps de l'inspection du travail à l'élection de sa CAP est de 76 %. Il est supérieur à celui des cadres A des deux secteurs confondus emploi/travail et solidarité/santé du ministère des affaires sociales (70%) et nettement supérieur à celui de l'ensemble des cadres A de la fonction publique : 68%

En 1997, comparé aux résultats de l'ensemble du ministère des affaires sociales (3906 cadres A), le corps de l'inspection vote davantage CFDT (+10%), CGT (+8%), Force ouvrière (+7%) et bien moins en faveur des autonomes (-15%).

Les scores de la CFDT et de la CGT au sein du corps de l'inspection sont les plus importants de tous les ministères, tous cadres A de chacun de ces ministères. (une exception le ministère de la mer dans lequel la CGT domine)

(Source : DGAFP – Ministère de la fonction publique, résultats des élections aux CAP 1997-1999).

Voir en fin de chapitre l'encadré sur les professions de foi des organisations syndicales lors des élections à la CAP de février 2001.

Le sentiment de convergence, dans le domaine de la prévention des risques, avec certains acteurs peut aussi rendre compte de l'engagement des inspecteurs. Ainsi, ils revendiquent une forte proximité avec les représentants du personnel. En arrière se situent les salariés puis les organisations syndicales. La distance la plus grande les sépare des employeurs¹¹⁹.

Cette « distance » à l'égard des employeurs se nourrit d'un antagonisme de fond qui est, pour la majorité des inspecteurs, plus empirique qu'idéologique. En effet, la mission de contrôle des inspecteurs polarise leur regard sur les infractions dont sont coupables...les employeurs.

A cette vision des entreprises, sous le seul jour de la pathologie se combinent les obstacles, dont les inspecteurs peuvent être victimes lors de leur contrôle et les prises à partie, rares mais vite connues dans le petit milieu de l'inspection, de la part des associations ou syndicats patronaux¹²⁰.

3.1.1.2 L'inspecteur protecteur des salariés

Les juristes que sont les inspecteurs ont appris du droit du travail qu'il était protecteur des salariés. Une part importante de leur activité consiste à assurer la protection légale, exorbitante du droit commun, des représentants du personnel autrement appelés « salariés protégés ». Et lors de leur réception hebdomadaire du public, ainsi que dans les courriers qu'ils reçoivent et à l'occasion des visites d'entreprises, les inspecteurs sont témoins de l'asymétrie du rapport salarial. Les inspecteurs constatent les déviations du pouvoir disciplinaire, les discriminations, les ruptures abusives du contrat de travail, les organisations du travail pathogènes imposées par l'employeur, etc. Dès lors, ils se posent clairement en protecteur des salariés.

Citons la CGT :

« L'un des moteurs de l'action reste l'indignation face aux situations de travail que le patronat aménage chaque jour à nos concitoyens. Le droit au travail est-il véritablement respecté partout : droit à l'emploi, à la rémunération, à la santé ? Quant à la souffrance au travail, est-ce un rêve ou une réalité ? Voilà le quotidien des agents Inspecteurs et contrôleurs ». (Déclaration des élus CGT à la CAP du corps de l'inspection du travail du 14 mars 2001).

En dehors du contexte de la sécurité du travail - pour lequel, d'ailleurs, le terme de « protection » figure en toute lettre dans le code du travail - l'expression « protection des salariés », que revendique le ministère du travail, est peu utilisée par lui¹²¹. Il lui préfère les

¹¹⁹ Question n°41 IT et n°16 IET.

¹²⁰ A titre d'exemple la circulaire de la chambre syndicale des industries métallurgiques du Rhône du 18/11/1980 - reproduite dans Actes - Les cahiers d'action juridique- n°31-32, 1981 ; aussi l'action d'un « Groupement des artisans, commerçants, industriels » de 1994 à 1998 dans la région de Maubeuge (Bulletin de liaison et d'informations n°4 - novembre 1998 de l'ADPIT). En 2000, une circulaire du MEDEF à ses adhérents leur demandant de lui faire connaître l'état de leurs relations avec l'inspection du travail à propos des 35h fut perçue par les inspecteurs comme un moyen de pression à leur encontre.

¹²¹ On la trouve sous la formule alambiquée de « Protection dynamique des salariés », en cinquième rang parmi les sept missions du ministère énoncées dans le « Plan pluriannuel de modernisation 1999-2001 » du ministère du travail. Elle figure dans le projet de Directive nationale d'orientation 2002, mais elle est absente des orientations 2003. On ne la trouve pas dans les circulaires générales 1991 et 1999. La circulaire 1996 y fait allusion en évoquant la « protection de l'intégrité physique, de la dignité de l'homme au travail, et des droits qui leurs sont associés ». En revanche, l'importante Note d'orientation sur l'inspection du travail du 15 mars 1993 expose longuement la mission protectrice des salariés qui incombe à l'inspection pour valoriser la protection de l'emploi. Dans le discours prononcé le 26/11/1999 à l'occasion du centenaire de la DRT Aubry M devait déclarer : « Aujourd'hui, il faut continuer à dire fermement que la DRT est avant tout la direction qui protège les salariés, notamment dans leurs conditions de vie et de travail. » in *La DRT a 100 ans, Ministère de l'emploi et de la solidarité*, octobre 2000.

termes « d'effectivité du droit », davantage respectueux d'une équidistance entre employeurs et salariés, laissant ainsi aux organisations syndicales de salariés l'usage de ce terme, dont elles se servent pour distinguer le droit qui « dérègle », de celui qui protège et au sort duquel l'inspection du travail serait liée.

Ainsi, les inspecteurs problématisent le droit. Dans son analyse du rapport Chaze, l'union régionale CGT Rhône Alpes du ministère du travail écrit à propos de l'évaluation des risques :

« Selon le point de vue duquel on se place, on verra que l'introduction dans le code du travail des principes généraux de prévention n'est pas forcément une évolution positive, comme n'est pas forcément positive la démarche d'évaluation des risques. En effet d'une part, on passe d'une logique de suppression du risque à une logique de risque admissible, d'autre part, on engage l'employeur à évaluer et non à faire et c'est de l'analyse de l'employeur ou de la branche professionnelle que dépendra le niveau de protection des salariés (il s'agit bien d'un désengagement de l'Etat) » (27/09/2001).

Les inspecteurs du travail assimilent la défense de leur corps, à celui du code du travail et à la protection des salariés.

Citons la déclaration générale de la CGT à la CAP du 23 septembre faite en référence à la proposition de loi libérale, déjà évoquée, sur l'inspection et au vote en première lecture le 8 juillet 2003 d'un projet de loi sanctionnant les salariés étrangers en situation irrégulière :

« La CGT, attachée viscéralement à un code du travail protecteur des salariés, fruit de l'action du syndicalisme confédéré, avec tous les travailleurs, avec tous les agents, dit : "Bas les pattes devant le code du travail, l'Inspection du travail, et ses agents". Elle s'opposera partout à ce que l'on peut considérer aujourd'hui comme une volonté de démolition des services ».

3.1.1.3 L'inspecteur reste à distance des syndicats de salariés

Un tiers seulement des inspecteurs a rencontré dans les 18 mois qui précèdent notre enquête la majorité des unions locales ou départementales des syndicats des salariés. Seulement moins de 20% des inspecteurs expriment le besoin d'une coopération avec les délégués syndicaux en matière de prévention des risques.

Protecteur des salariés, les inspecteurs n'ont pas moins l'expérience des abus commis par certains représentants du personnel, dont ils ont connaissance, en particulier, à l'occasion des enquêtes qu'ils mènent pour instruire les demandes d'autorisation de licenciement disciplinaire les concernant. Citons Roland à propos d'un CHSCT :

Roland : « On a souvent des institutions représentatives du personnel qui se créent, mais qui se créent dans le cadre d'un conflit qui naît, et donc il y a peu de stratégie collective, même les institutions représentatives qui se créent ont souvent des stratégies individuelles ou de service. Et là, en l'occurrence, à ce CHSCT, les membres et les élus en général, font tous partie du même service qui était le service sécurité, incendie, etc. Donc, ils ont tendance beaucoup plus à focaliser sur leurs problèmes individuels de service. C'est toujours gênant et c'est un peu ce qui se passe dans ce CHSCT.

C'est difficile à arriver à impliquer les représentants du personnel vraiment sur les problèmes collectifs. Souvent, je le constate au niveau des institutions représentatives du personnel. J'ai instruit deux demandes d'autorisation de licenciement, c'est vraiment le truc classique, tu ne sais jamais si la personne demande la mise en place des élections et a des représailles parce qu'elle l'a demandé ou si c'est parce qu'il y avait déjà un conflit qu'elle a demandé les élections ; et puis, dans l'exercice du mandat, tu te rends compte que son activité est beaucoup plus liée pour la résolution de ses problèmes personnels que des problèmes collectifs. » Roland p.4

Ils ont aussi l'expérience d'avoir été manipulés, avec plus ou moins de succès, par des salariés ou leurs représentants qui dénoncent leur employeur tout en occultant, plus ou moins consciemment, une partie de la réalité¹²².

Question: » Que dans un comité départemental, on discute des objectifs menés par l'inspection du travail en matière de santé et sécurité, qu'on en discute en compagnie des syndicats patronaux, ouvriers. Ca te pose un problème ? »

Bruno : « Départemental, ça me pose un problème, régional ok, départemental non ! Ceci dit, avant, il faut que chacun sache ce qu'est censé faire l'autre et (silence). Parce que moi j'ai l'impression dans pas mal de cas, c'est d'être instrumentalisé par des organisations syndicales, sur leurs objectifs par sur les miens, ni sur ceux de mon ministère. Et je n'ai jamais eu de demande d'organisation syndicale sur des problèmes d'hygiène sécurité, jamais ! » (Bruno p.26).

Ils peuvent aussi avoir l'expérience de conflits avec les organisations syndicales ouvrières leur reprochant leur soi-disant complaisance avec les employeurs.

Aussi, les inspecteurs n'ont pas de difficulté à respecter la prescription par leur ministère d'une équidistance, au moins apparente, entre salariés et employeurs.

Question: Tu disais que tu aimais bien la négociation ? Euh... les organisations syndicales, tu les... ?

Georges: J'aime bien la négociation quand il y a des conflits. Euh... en principe, quand il y a un conflit, je n'interviens jamais très tôt.

Question: Mais en dehors des conflits ? En dehors des conflits, est-ce que tu penses qu'il est de ta mission d'encourager la négociation collective dans les entreprises ? Est-ce que tu rencontres les organisations syndicales ?

Georges: Oui. Ben là, tu vois j'arrive j'ai pris rendez-vous avec les cinq UD. Donc je vais rencontrer les cinq UD pour leur dire qui je suis, pour leur dire ce que j'attends de nos rapports par la suite, quoi.

Leur dire d'abord que je ne suis pas à leur service, que j'ai, j'ai une mission de service publique à remplir. Donc, je ne suis ni au service des employeurs, ni au service des UD. ben que, ben qu'il faut qu'ils le sachent pour que nos rapports ne se détériorent pas, quoi. Ça m'arrive, enfin comme ça t'arrive à toi où les gens disent : « Monsieur l'inspecteur, vous devez mettre un PV d'entrave. » Ben non ! Vous faites ce que vous voulez mais moi, non ! Donc je veux préciser tout ça aux UD, quoi. Euh... bon la négociation » (G.V p.13).

Et l'invocation par les inspecteurs de « la loi » s'imposant à l'ensemble des parties, employeurs, salariés et eux-mêmes, permet de clore toute contestation sur leur partialité.

Ces consignes apparaissent dans les notes adressées aux inspecteurs sur la discrétion professionnelle et dans les textes et discours relatifs au rôle de médiateur de l'inspection du travail.¹²³

Aussi, l'engagement social partagé par une très grande majorité des inspecteurs peut recouvrir différentes figures types à l'égard de la protection des salariés.

Une première est celle de l'inspecteur « militant » qui problématise le droit. Il interroge la légitimité de la règle de droit à l'égard de l'objectif de protection du salarié et d'amélioration de la santé et de la sécurité. Il pourra critiquer le droit du travail existant comme insuffisamment protecteur des salariés au nom des « droits fondamentaux » ou des « droits

¹²² Voir à ce sujet l'ouvrage d'un inspecteur du travail publié sous un pseudonyme : Cravenne P. (1983), *Le mensonge idéologique – Un inspecteur du travail témoigne*, Centre d'observation sociale, Paris,

¹²³ Source : statut du corps de l'inspection du travail 1975 et 2000, décrets sur l'organisation des services extérieurs 1977 et 1994 ; position du BIT exprimée dans la recommandation n°81 de 1947 sur laquelle il revient en 1971 dans son guide de l'inspection du travail (p.33 et 35), circulaire du 23/06/36 citée par Actes p.11 ; article du SNITMO (alors titulaire de 80% des sièges à la CAP), in *Droit Social*, 1971 p.397 ; article de Chetcutti C (1976), in *Droit Social*, p.21 ; Gil G. en préface de l'opuscule de D. Reid (1997) ; discours aux IETn dont : « Votre indépendance vous crée des devoirs.(...) vous devez agir dans un esprit de stricte neutralité comme la convention n°81 de l'OIT qui définit les missions de l'inspection du travail vous en fait obligation. Un magistrat n'est pas un avocat. » Discours du ministre du travail au IET, le 26 avril 1984, à l'INT.

élémentaires ». Il sélectionnera les dispositions qui lui paraissent les plus protectrices et tirera profit des ambiguïtés de certaines règles.

De cette figure peuvent diverger deux attitudes. L'une assumant la pratique des inspecteurs d'accommodation du droit, c'est-à-dire l'intégration des circonstances qui justifient l'écart par rapport à la loi. Cette posture était celle portée tendanciellement par l'Association Villermé qui revendiquait, au nom du pragmatisme et de l'efficacité, la négociation de la règle de droit, avec pour garde fou la mise en débat des pratiques professionnelles.

L'autre attitude est portée par l'Association L 611-10, qui réfute les pratiques d'accommodations et valorise dès lors, les dispositions coercitives du code du travail. Pour cette association, la mise en débat des pratiques n'est pas une nécessité puisque l'application stricte de la loi suffit à coordonner l'action de l'inspection. Elle tente néanmoins de tenir compte de l'accomplissement de choix par les inspecteurs en s'éloignant d'une définition « généraliste » des missions en invitant les agents à se consacrer exclusivement au « respect des droits élémentaires de l'homme au travail et particulièrement au droit à la santé et à la sécurité »¹²⁴.

Une seconde figure type est celle de l'inspecteur « légaliste » et « discipliné » qui voit la protection des salariés dans application du droit du travail et qui s'en remet à la hiérarchie pour les interprétations à donner aux textes ambigus. Cette posture peut aussi recouvrir une conception plus militante, consistant à « mettre le ministère devant ses responsabilités » à l'égard de textes « mal fait », desservant les salariés ou « impraticables ». L'une et l'autre tendent à récuser la pratique de l'accommodation du droit par les agents. La première par principe, la seconde n'acceptant d'accommoder le droit qu'exclusivement dans un cadre collectif.

Mais l'engagement social des inspecteurs qui a présidé à l'entrée dans le métier ou qui s'est construit dans la pratique professionnelle, n'est pas contradictoire d'un possible désengagement professionnel. Il est imputable à un désenchantement à l'égard de la mission protectrice de l'inspection ou à une usure, combinée aux difficultés de construction d'un référentiel adapté aux évolutions sociétales, à la faiblesse du travail collectif et de la régulation de contrôle à leur égard, sur laquelle nous revenons dans le chapitre six.¹²⁵ Certes minoritaire, ce désengagement existe à un point tel qu'un tiers des inspecteurs attendent de leur hiérarchie qu'elle « remette au travail certains agents » !

3.1.2 LA DEFENSE DE L'ORDRE PUBLIC ET L'ADHESION A « L'ETAT EXTERIEUR »

Le parti pris des inspecteurs en faveur des salariés se nourrit de la ressource légale. Il induit, pour ces représentants de l'Etat, une posture à l'égard de la société civile, pour laquelle nous nous référons aux travaux de Storper et Salais sur les conventions conclues entre les personnes sur la place de l'Etat, déjà évoquées dans le chapitre sur la dimension cognitive de la prévention et sur la politique de prévention. En effet :

« La conception et le développement des politiques publiques en direction de l'économie dépendent des rôles de l'Etat qui sont tenus pour légitimes par les acteurs de l'économie.

Ceux-ci intègrent la conception qu'ils ont de ces rôles dans leurs anticipations, dans leurs actions et réponses aux actions des autres. Ce que nous disons là vaut aussi pour les représentants de l'Etat et pour la manière dont ils

¹²⁴ Revue Prévenir, article cité page 98

¹²⁵ Le rapport 2002-138 de décembre 2002 de l'IGAS observe que les défaillances de régulation et de travail collectif dans les sections conduisent dans certains cas au « plus grand isolement, voire le plus grand désarroi » p.47.

agissent dans leur coordination avec les autres acteurs. (...) Nous considérons donc l'Etat comme une convention entre les personnes ».(p.331)

3.1.2.1 L'attachement des inspecteurs à la loi

Les inspecteurs sont attachés à la loi, sans pour autant l'idéaliser.

La loi comme outil supérieur de coordination

Pour les inspecteurs, la protection de l'intégrité physique des salariés repose sur un droit d'origine étatique qui s'impose avant tout à l'employeur, assujetti au code du travail. La posture d'agent de l'Etat les amène à valoriser la loi et le règlement.

De ces textes, le plus souvent techniques, l'inspecteur tire sa connaissance et son expertise technique ; de leur nombre et complexité il valorise son expertise juridique ; du système démocratique dont émane la loi, il puise sa légitimité ; des pénalités qui y sont assorties, il tire son autorité.

Face à des situations à risques, les inspecteurs usent en premier lieu d'arguments de nature « industrielle », fondés sur leur expertise technique. En situation de dispute, ils mettront fin à la discussion en se rabattant sur les grandeurs « civiques », en invoquant la loi.

Citons cet inspecteur qui témoigne en 1992 des discussions avec les chefs d'entreprise :

« Mais le colloque singulier, lui, est inévitable. C'est une pression constante, usante. Il faut sans cesse argumenter, démontrer que ce n'est pas nous qui désignons les cibles de nos contrôles, ni les bénéficiaires de notre activité, mais le Code du Travail. » (Montcharmont R. 1992).

Enfin, c'est la loi qui accorde aux agents leurs pouvoirs de contrôle et les protège en cas d'obstacle mis à l'exercice de leurs fonctions.

De tous les préventeurs, les inspecteurs sont les seuls à pouvoir entrer de jour comme de nuit dans toutes les entreprises, sans prévenir l'employeur, visiter la totalité des locaux, s'entretenir librement avec le personnel, demander la présentation des registres, relever par procès verbal les infractions et, le cas échéant, saisir les tribunaux du délit d'obstacle à leur contrôle dont ils pourraient faire l'objet de la part d'employeurs réfractaires. Et le rappel périodique par les inspecteurs de ces obstacles constitue une entreprise de légitimation de la loi et d'affirmation de la profession. Il n'est d'ailleurs pas indifférent que la note accompagnant l'instruction technique sur les procès verbaux du 28 mars 2002 souligne « la très forte augmentation des obstacles et violences dont sont victimes les agents de contrôle, et notamment dans les petites entreprises », alors même que les données statistiques ne confirment pas cette croissance sur une longue période.

Même s'ils accommodent la loi¹²⁶, les inspecteurs ont besoin d'elle. En effet, leur expérience les amène à observer des entreprises dont les conditions de travail en sont bien en deçà. Ils constatent aussi l'ignorance de beaucoup d'employeurs sur les techniques de prévention dont la loi constitue pourtant une traduction. Ils ont besoin de la loi pour justifier la prévention lorsqu'elle est mise en concurrence avec la rentabilité de l'entreprise. La loi leur permet aussi de dépersonnaliser la relation avec l'entreprise. Enfin les sanctions qui y sont assorties permettent de contraindre ou de pénaliser les employeurs de mauvaise foi.

Ainsi, la loi constitue pour les inspecteurs un outil cognitif, éthique, coercitif. Elle légitime leur extériorité par rapport aux entreprises.

¹²⁶ Cf. les travaux de N. Dodier.

Elle permet – dans une économie de moyens puisqu'elle est déjà écrite et accessible¹²⁷ – une coordination de l'action de prévention des inspecteurs du travail entre eux. En effet, le contrôle d'un même texte - sans préjuger des accommodations qui en seront réalisées et, selon le niveau d'action collective, anticipées collectivement par les agents -, assure le partage d'un but commun par les agents agissant individuellement dans les entreprises.

La loi assure aussi la coordination entre les différents acteurs de la prévention. D'ailleurs, si les employeurs confondent si souvent les autres préventeurs, que se soient les bureaux de contrôle, les agents des CRAM, l'OPPBT et même les médecins du travail avec les inspecteurs du travail, c'est parce que l'ensemble des préventeurs fait référence à la loi - à corps défendant de leur institution - et sollicite l'inspecteur pour la faire appliquer. Enfin, le constat par l'agent, lors d'une première visite dans une entreprise, du respect spontané de la part des employeurs de règlements techniques méconnus ou complexes, le convainc de la puissance coordinatrice de la loi entre des acteurs qui s'ignoraient personnellement jusqu'alors.

Tous les porte-parole de l'inspection défendent la notion d'un ordre public reposant sur la loi, plus que sur les accords, et déplorent les faibles pénalités auxquelles ils imputent sa non-application.

Comme l'observe Nicolas Dodier :

« La notion "d'ordre public social" proposée par l'Association Villermé des inspecteurs du travail rend bien compte de l'ensemble des règles de sécurité considérées comme exigences non négociables. La position novatrice de l'Association Villermé par rapport à la vision des inspecteurs du travail comme contrôleurs de l'application du droit dans les entreprises fut de reconnaître que le droit est "négocié" quotidiennement dans la pratique des inspecteurs. Pour brosser les limites de cet ordre négocié, les inspecteurs de l'association déclarèrent néanmoins que certaines questions de sécurité, parce qu'elles mettent trop en jeu l'intégrité corporelle des salariés, qu'elles sont trop graves, doivent être des points fixes de l'action sur lesquels il n'est pas question de négocier dans les entreprises »¹²⁸.

Le ministère lui aussi fait de même en déplaçant seulement le curseur de la négociation collective selon sa tendance politique¹²⁹ et la conjoncture.

Les inspecteurs n'idéalisent pas la loi

Mais, l'expérience généraliste des inspecteurs peut les amener à considérer que la loi dessert les salariés¹³⁰. C'est, pour une grande majorité d'inspecteurs et pour leurs porte-parole, le cas notamment, de la réglementation sur la durée du travail ou sur les emplois précaires¹³¹. Ils réclament alors « le rétablissement d'un Code du travail protecteur des salariés »¹³², la préservation des « droits élémentaires de l'homme au travail »¹³³ ou bien le respect des « droits fondamentaux ».

¹²⁷ Aux difficultés près d'interprétation.

¹²⁸ Dodier N., (1996) « Ce que provoquent les infractions », in *La transgression des règles au travail*, Girin J. et Grosjean M. (dir.), L'Harmattan, 1996 p.27.

¹²⁹ Cf. chapitre 3, §122.

¹³⁰ Dodier N. a noté comment « l'inspecteur conditionne le recours au droit à la capacité de celui-ci de servir les buts d'une politique de prévention des risques professionnels ». Dodier N. (1988) « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », in *Sciences sociales et Santé*, vol. VI, n°1, février 1988, p.11.

¹³¹ Marimbert J. DRT, ne notait-il pas lors de son intervention au congrès de l'AITT le 15 juin 1999 que « la législation sur le travail précaire a changé 5 fois entre 1972 et 1990 », pour souligner l'instabilité de la norme.

¹³² CGT union des affaires sociales 22/10/01.

¹³³ Association L 611-10, « Les Missions de l'inspection du travail », revue Prévenir, n°40, 1^{er} trimestre 2001, p.107 note 26

Citons l'association Villermé qui, prenant acte en 1997 de

« la perte d'illusion dans la vision d'un droit conçu comme droit de défense des travailleurs, et la réserve sur la capacité dans l'état actuel des relations sociales, de faire de la négociation collective la méthode de définition du socle minimum des garanties, ce malgré ou à cause de l'offensive du MEDEF de nouvelle "constitution sociale" »¹³⁴,

se fixait alors pour objectifs « la défense et la promotion du droit de tout travailleur à disposer individuellement et collectivement de conditions de travail respectant sa dignité et, du droit de toute personne en mesure de travailler, à bénéficier d'un emploi véritable »,

et cherchait à ancrer, plus solidement que dans le droit national ou la seule négociation collective, les garanties dont doivent disposer les travailleurs, en considérant « que ces droits constituent des droits fondamentaux de la personne humaine qu'il appartient à l'Etat, à l'Union Européenne et à l'OIT de garantir, et au dialogue social d'enrichir ».

3.1.2.2 Les inspecteurs sont partagés à l'égard du droit conventionnel

Cet attachement aux normes étatiques se nourrit, dans le domaine de la santé/sécurité, d'un scepticisme voire d'une hostilité des inspecteurs du travail à l'égard des normes conventionnelles par lesquelles une fraction d'entre eux se sent menacée.

En effet, la négociation dans ce champ est redoutée par beaucoup d'agents, tant est négative l'expérience qu'ils en ont dans le domaine de la durée du travail.

Citons l'association L 611-10 :

« L'inspection du travail est, compte tenu de ses attributions, nécessairement et intrinsèquement liée à l'évolution du droit et à la notion d'ordre public. Lorsque celle-ci est ébranlée, la légitimité de l'intervention de l'inspection du travail l'est aussi.

Cette légitimité avait déjà été sérieusement ébranlée au cours de ces vingt dernières années par la place prise par la négociation collective. Ainsi, dans le domaine de la durée du travail (...) » (Association L 611-10).

Dès lors, ils sont tentés de considérer le champ de la santé/sécurité comme le dernier carré d'un ordre public dont les règles de droit demeurent protectrices et moins complexes à contrôler que des normes ou conventions.

Les inspecteurs sont, en effet, témoins de la faiblesse des organisations syndicales de salariés en général, de leur faible investissement du champ de la santé et de la sécurité au travail et de leurs hésitations à coopérer avec les syndicats d'employeurs. Les trois quarts d'entre eux appréhendent les syndicalistes comme trop faibles pour faire respecter les accords ; un tiers seulement considère que les syndicats de salariés sont de bons vecteurs de la prévention des risques¹³⁵. Rares sont les CHSCT dans lesquels les inspecteurs sont témoins d'une pugnacité des représentants syndicaux et les responsables syndicaux eux-mêmes reconnaissent que, souvent, ils n'impliquent pas leurs meilleurs militants dans les CHSCT.

Les inspecteurs constatent aussi la faible implantation des organisations patronales et leur abstention en matière de prévention des risques¹³⁶. Une poignée seulement d'inspecteurs considère que les organisations patronales sont un bon vecteur de la prévention.

¹³⁴ Article de présentation des nouveaux statuts dans Interd'ITS janvier 2000.

¹³⁵ Q 44 derniers items et 45.

¹³⁶ Dans les petits départements il est arrivé que ce soit l'inspecteur du travail qui ait informé le responsable patronal local de l'existence de l'accord sur la santé au travail de septembre 2000. La DRT dans l'état des lieux des mises en place des observatoires régionaux de santé au travail prévus par l'accord de septembre 2000 remis au CSPRP de mars 2003, inventoriait huit ORST créés, deux en cours de création.

Les relations d'accusation, plus ou moins conflictuelles, que les inspecteurs entretiennent avec les employeurs ne sont pas de nature à créer la confiance nécessaire pour qu'ils souhaitent les voir produire des normes conventionnelles¹³⁷. Les recours des employeurs contre les décisions qu'ils prennent en matière de licenciement de salariés protégés¹³⁸, l'inertie souvent constatée des présidents de CHSCT en matière de prévention, la contestation des chefs d'entreprise de leur responsabilité lors des accidents du travail, le lobbying des organisations patronales contre la réglementation nourrissent une méfiance ou un ressentiment des inspecteurs à leur égard auquel l'engagement militant prédispose de nombreux inspecteurs.

Que pensez-vous des affirmations suivantes concernant la négociation collective ? : Réponses possibles, « pas d'accord du tout », « plutôt pas d'accord », « plutôt d'accord », « tout à fait d'accord »	<i>Pas d'accord du tout</i>		<i>Plutôt d'accord et tout à fait d'accord</i>	
	IET	IT	IET	IT
Les accords entre partenaires sociaux qui explorent des champs nouveaux c'est plutôt une bonne chose	4	7	56	55
Les accords ne sont admissibles que s'ils ajoutent un plus/à la loi.	2	-	81	86
Il faut développer à tous les niveaux (entreprises, départements, régions,...) La négociation collective sur les questions de santé au travail.	10	11	61	45
Les syndicalistes sont trop faibles pour faire respecter les accords.	question non posée	2	q.n.p	73
Questionnaire IET Q19 et Questionnaire IT Q 44 ; IET : Inspecteurs élèves du travail.				

Aussi, pour une majorité des inspecteurs¹³⁹, la construction conventionnelle de la protection de la santé et de la sécurité des salariés manque de crédibilité et ils ne sont qu'une petite majorité à la concéder à l'exploration de champs nouveaux. En revanche, dans la continuité de la définition traditionnelle de l'ordre public social à laquelle ils adhèrent, et à l'encontre des évolutions du droit conventionnel qui la bouleverse¹⁴⁰, les 4/5 des inspecteurs considèrent que « les accords ne sont admissibles que s'ils rajoutent un plus à la loi »¹⁴¹. La proximité des opinions des inspecteurs élèves, issus à 92% des facultés de droit, de sciences politiques et de sciences économiques, avec celle des professionnels, rend compte de l'origine préprofessionnelle des convictions des inspecteurs. Pour autant, les inspecteurs ne désespèrent pas, dans l'avenir, d'un rôle actif des partenaires sociaux. S'ils sont moins de 50% à penser que les organisations patronales pourraient devenir un bon vecteur de la prévention des risques, ils sont 80% à porter leur espoir sur les organisations de salariés.

¹³⁷ « Vous croyez vraiment qu'un employeur va accepter d'écrire lui-même noir sur blanc la liste des risques auxquels sont exposés ses salariés ? Cela témoigne d'une vision bien angélique de l'entreprise » Du Crest A., secrétaire de l'association L 611-10 interviewée par la revue Santé et Travail n°30, janvier 2000, p.38.

¹³⁸ En revanche les mises en demeure en matière d'hygiène et de sécurité font l'objet de très peu de recours (moins de 5%).

¹³⁹ Q 44

¹⁴⁰ « Le principe de l'ordre public social implique une combinaison des normes (hétéronomes et autonomes) dans un sens favorable aux travailleurs ». Javillier JC. (1995) « Manuel de Droit du Travail » 5^{ème} éd., LGDJ, 1995. p.105. Mais comme le note Javillier JC., « Une véritable fracture de l'univers normatif auquel sont accoutumés les juristes du travail pourrait bien survenir. (...) Comment définir la protection des salariés ? » p.106.

¹⁴¹ Q 44.

Vous pensez que ...	Non et plutôt non	Plutôt oui et oui
Les organisations patronales		
* sont un bon vecteur de la prévention des risques	85	8
* pourraient le devenir	44	46
Les organisations syndicales de salariés		
* sont un bon vecteur de la prévention des risques	59	35
* pourraient le devenir	10	78
Questionnaire aux IT Q 45		

3.1.2.3 La critique de l'accord interprofessionnel du 13 septembre 2000 sur la santé au travail

L'accord national inter professionnel sur la santé au travail du 13 septembre 2000, que nous avons présenté dans le premier chapitre de la thèse, a suscité des prises de positions critiques des porte-parole de l'inspection. Elles sont révélatrices du rapport des inspecteurs à la négociation collective dans le champ de la santé et de sécurité qui associent la défense de l'ordre public social et les prérogatives des services de l'Etat sur le terrain.

Les deux associations d'inspecteurs du travail ont condamné l'accord de septembre 2000 :

« Le projet d'accord sur la santé au travail représente d'une manière explicite une grave menace pour la médecine du travail et d'une manière implicite une volonté d'évincer l'Etat du terrain de la santé au travail » ¹⁴².

Suivant le principe affirmé par les confédérations syndicales lors de la négociation selon lequel « la santé des salariés n'est pas négociable » ¹⁴³, elles expriment leur l'hostilité à la négociation collective dans le champ de la santé : « la prévention des risques professionnels (...) n'est pas un sujet de négociation » écrit l'association L 611-10 ¹⁴⁴.

Dans le même sens l'Association Villermé écrivait :

« Le droit à la santé ne saurait relever d'une logique de compromis, ni sa mise en œuvre dépendre des contingences d'un rapport de force entre les partenaires sociaux. (...). Les partenaires sociaux quant à eux, ont été étonnamment absents des grandes problématiques récentes de la prévention. On les voit aujourd'hui soucieux de réinvestir ce terrain et c'est une excellente nouvelle car l'efficacité de la prévention passe par leur engagement. Mais, certains souhaiteraient carrément se substituer à l'Etat. Est-ce raisonnable ? Au-delà de la question des moyens, le droit à la santé est un droit fondamental qui n'est pas négociable et la santé au travail est une composante de la toute politique de santé publique. Ne serait-il pas plus judicieux de chercher plutôt une bonne articulation ? » ¹⁴⁵

Mais les inspecteurs ne suivent pas leurs porte-parole dans cet unanimité et se partagent en deux camps égaux à ce sujet ¹⁴⁶.

Ce partage des inspecteurs fait une certaine manière écho au partage des confédérations et aux oscillations d'une confédération comme la CGT à l'égard du bien fondé de la négociation collective dans le champ de la santé au travail dont rend compte la position suivante :

« La santé ne se négocie pas, comme si elle était ravalée au rang d'une monnaie d'échange, mais (que) seules les modalités de la prévention de son altération du fait du travail, les modalités de sa construction sont négociables » ¹⁴⁷.

¹⁴² Editorial de la revue Interd'ITS, décembre 2000, Association Villermé. Rappelons que l'accord sur la santé au travail conclu par les partenaires sociaux institue des observatoires régionaux de la santé dans lesquels il n'est pas prévu la présence de l'Etat (parmi les ORST créés au 08/03/2003, la moitié accordent une place à l'Etat dans une commission consultative); de même il substitue une détermination conventionnelle des activités donnant lieu à une surveillance médicale spéciale à la détermination actuelle par décret.

¹⁴³ « Points de convergence entre les organisations syndicales CGC – CFDT- CFTC – CGT pour une véritable politique de prévention des risques professionnels » 15/02/2000.

¹⁴⁴ L 611-10 dans la revue Prévenir n°40.

¹⁴⁵ Villermé, Interd'ITS décembre 2000, p.29-30.

¹⁴⁶ Q 44 5^{ème} item.

3.1.2.4 Les inspecteurs adhèrent à la convention de l'Etat extérieur

L'extériorité des inspecteurs du travail à l'égard des acteurs de la prévention (II) est partagée par le ministère du travail et les acteurs de la prévention (I).

Les acteurs de la prévention et le ministère du travail adhèrent à la convention de l'Etat extérieur, en matière de prévention des risques professionnels

Cette convention consiste pour les acteurs de la prévention à considérer que l'Etat palliera les défaillances de la coordination, c'est à dire dans notre cas le non-respect de l'obligation de sécurité prévue par la loi.

« Tout en étant dans la situation (par ses représentants et ses ressources) l'Etat est vu par tous comme en surplomb, extérieur. C'est la conviction de chacun (y compris des membres de l'Etat) et ce le devient de fait. »¹⁴⁸.

Nous avons vu, dans la première partie de cette recherche, comment la politique du ministère du travail en matière de prévention des risques professionnels le situait en retrait des acteurs de la prévention, confiant, pour l'essentiel, à la loi le soin d'en opérer la coordination. Nous avons vu que sa politique contractuelle à l'égard des institutions de prévention comme des entreprises était balbutiante. Un discours sur l'action de contrôle de l'inspection destinée à assurer l'effectivité du droit, accompagne cette posture extérieure que ne compense pas une rhétorique sur le travail en réseau et une articulation entre acteurs.

Le corollaire de cette posture est la distance à laquelle les partenaires sociaux et les institutions de prévention tiennent l'Etat tout en comptant sur lui pour assurer une régulation. L'accord du 13 septembre 2000 qui demande à l'Etat de traduire en règlements ses dispositions mais qui ne l'associe pas dans les instances régionales de coordination de prévention¹⁴⁹ en témoigne.

Dans le champ de la santé et de la sécurité, la société civile attend de l'Etat une présence forte sous la forme de règles protectrices. Le peu de contestation dont font l'objet les nombreux règlements de sécurité et la politique de prévention en atteste¹⁵⁰. Mais, elle attend aussi une distance à l'égard des arrangements locaux qui se concrétisent dans l'activité productive. Les inspecteurs du travail ont l'expérience du « pas de charge » que les chefs d'entreprise leur imposent souvent lors des visites de contrôles des ateliers, et de la gêne des salariés et des représentants du personnel pris en flagrant délit de non-respect des règles, par l'agent.

Les attentes des acteurs de l'entreprise et de la prévention sont celles d'un Etat extérieur auquel on fait appel en cas de difficultés majeures. Un Etat auquel on reprochera ses carences pour ne pas s'interroger sur ses propres pratiques et responsabilités d'acteur de la prévention¹⁵¹.

¹⁴⁷ Dufour S. (2002), Responsable confédéral, compte rendu de la réunion du 06/11/2001 des inspecteurs et contrôleurs du travail de l'Ile de France.

¹⁴⁸ Salais R. et Storper M. (1993) p.334.

¹⁴⁹ Les observatoires régionaux sur la santé au travail (ORST)

¹⁵⁰ Révélateur de ce consensus est l'adoption à l'unanimité, le 12 mars 2003, par le Conseil économique et social du rapport « La prévention et gestion des risques technologiques et industriels » présenté par M. Fiterman C.

¹⁵¹ L'ouvrage de Moulin J. (2003), conseiller confédéral CGT, s'interroge peu sur les pratiques syndicales.

Les inspecteurs du travail adhèrent à la posture de l'Etat extérieur

Les inspecteurs ne sont pas favorables à un effacement de l'Etat.

A l'égard de la « place actuelle de l'Etat dans notre société », notre questionnaire établit que les inspecteurs se partagent entre les partisans du statu quo¹⁵², et ceux (40%) qui souhaiteraient voir l'Etat s'affirmer davantage. Seule une petite minorité d'inspecteurs est favorable à ce que l'Etat « laisse davantage de marge de manœuvre à la société civile »¹⁵³. Et nos entretiens nous ont laissé exceptionnellement entendre que l'Etat pouvait s'affirmer dans un processus de mise en scène des acteurs sociaux.

Une minorité seulement est partisane d'une élaboration collective avec les partenaires sociaux des programmes d'actions de l'inspection dans le domaine de la prévention des risques ; la grande majorité se partage entre les tenants d'une information des partenaires sociaux et ceux d'une concertation afin d'en recueillir l'avis.

Les tergiversations du ministère du travail pour l'installation du Conseil national de l'inspection du travail – instance consultative tripartite sur l'état d'application du droit du travail et l'activité de l'inspection prévue depuis 1983¹⁵⁴ – et l'hostilité des syndicats CGT et Sud à cette mise en place, sont révélatrices de l'adhésion d'une fraction importante des agents du ministère du travail à cette posture d'un Etat extérieur, ne rendant des comptes ni ne mettant en débat ses projets.

Enfin, cette posture est économe en interrogations sur la pratique professionnelle, puisqu'aux difficultés rencontrées, la réponse apportée consiste dans une demande de renforcement de la loi et de l'Etat dont certains syndicats de l'inspection et l'association « L 611-10 » sont les avocats.

Le faible nombre¹⁵⁵ de réunions de CHSCT auxquelles les inspecteurs participent, atteste de l'économie que ceux-ci font des situations susceptibles de donner lieu à des régulations conjointes.

Cette adhésion à la convention d'un Etat extérieur aux acteurs de la prévention n'équivaut pas, pour les inspecteurs, à une conception de l'Etat absent. Bien au contraire, et l'importance accordée au « contrôle » en atteste.

¹⁵² 28% auquel on peut ajouter 22% de non-réponse.

¹⁵³ Q 46.

¹⁵⁴ Cf. plus loin chapitre 7, § 2.2.

¹⁵⁵ L'inspection du travail assiste à environ 8-9000 CHSCT par an, soit près de 20 réunions par an et par inspecteur. Le chiffre exact est inférieur car les contrôleurs peuvent être amenés à y assister. Le chiffre exact est plus près de 15.

3.1.3 LE CONTROLE EST CENTRAL POUR LES INSPECTEURS MAIS IL INTERROGE LEUR IDENTITE

Le contrôle est, de l'avis de tous les acteurs de la prévention, central pour l'inspection (I). Il délimite aussi la profession en interne et en externe (II). Enfin, malgré la polysémie du terme, il est générateur de tensions au sein de l'inspection (III).

3.1.3.1 Le contrôle est central

Pour les inspecteurs du travail et leurs porte-parole, comme pour leur hiérarchie, la mission et l'activité de contrôle sont centrales.

Citons le ministre du travail en 1995, « Contrôler l'application effective du droit du travail reste l'une des principales missions du ministère, c'est la fonction centrale de l'inspection du travail »¹⁵⁶ ou encore le directeur des relations de travail en 1999 : « Le contrôle est et restera le socle de notre activité »¹⁵⁷.

L'activité de contrôle des inspecteurs constitue le corollaire de l'activité essentiellement normative de la Direction des relations de travail.

La mise en cause croissante de la responsabilité de l'Etat à l'égard de la santé et de la sécurité des travailleurs par les victimes amènent celui-ci à valoriser la mission de contrôle :

« Pourtant notre vaste édifice réglementaire ne se suffit pas à lui-même. Il faut aussi et bien sûr être irréprochable en matière de contrôle de l'application de cette réglementation.(...) L'Etat n'entend pas se désengager sur un sujet aussi important qui relève essentiellement de l'ordre public social »¹⁵⁸.

Cette valorisation du contrôle n'est d'ailleurs pas spécifique aux risques professionnels et à l'inspection du travail. On a pu entendre, en matière de sécurité sanitaire, avec la crise de l'E.S.B en 1999, de risques industriels, avec l'explosion de l'usine AZF en 2001, et du risque routier en 2003, des annonces gouvernementales d'un renforcement du contrôle et des effectifs des inspecteurs vétérinaires, des inspecteurs des installations classées et des contrôles routiers.

F. Fillon l'exprime aussi quand il introduit comme suit son discours au Conseil supérieur des risques professionnels le 31 mars 2003 :

« Notre société contemporaine est engagée dans une quête qualitative liée à une idée exigeante de la condition humaine. Les questions de santé et de sécurité au travail s'inscrivent au sein de cette quête. En la matière, les attentes de nos concitoyens vont croissantes. Chacun s'estime en droit – et est en droit ! – d'avoir un haut niveau de protection face aux différents risques sanitaires. Le juge, ainsi que l'opinion publique, attendent, de la part des entreprises, une obligation de résultat et, de la part des pouvoirs publics, une vigilance sans défaut ».

Dès les premières lignes des orientations qu'il adresse à l'inspection du travail le 12 mars 2003 le ministre assigne à l'inspection du travail un rôle foncièrement normatif et valorise le contrôle :

« Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité est garant de l'effectivité du droit du travail et il lui appartient d'organiser les modalités de contrôle de ces normes ».

Le contrôle est une attente du public à l'égard de l'Etat et de l'inspection¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Le 28/09/1995 devant les directeurs des services extérieurs.

¹⁵⁷ Marimbert J. 1999

¹⁵⁸ Discours de M. Aubry devant les directeurs régionaux et départementaux le 29 sept 2000. Cet extrait se rapporte à la prévention des risques professionnels.

¹⁵⁹ Même les 82 députés de droite ayant déposé le 13 juin 2002 une proposition de loi visant à réformer le statut de l'inspection du travail, accordent à celle ci une mission de contrôle, recentrée sur les conditions d'hygiène et de sécurité.

Les salariés ou représentants du personnel qui viennent se plaindre à l'inspection du travail attendent le plus souvent de l'inspecteur qu'il aille contrôler l'entreprise : constater les infractions et les rétablir dans leurs droits¹⁶⁰. Et, de manière générale, les confédérations syndicales expriment les mêmes attentes sur l'inspection du travail.

Les autres préventeurs, médecins du travail et agents des CRAM attendent aussi de l'inspection qu'elle fasse preuve de coercition. Lorsqu'un médecin du travail interpelle un inspecteur ce n'est pas pour définir une stratégie commune d'intervention mais pour faire appel à l'action coercitive de l'agent. C'est l'expertise juridique des inspecteurs qui est sollicitée et non une expertise de l'action publique.

Le contrôle avec ses attributs, le droit d'entrée et d'investigation et le droit de relever les infractions par procès verbal, fonde l'autorité de l'inspecteur dans l'entreprise.

Relevons que le modèle indicatif de carte personnelle de service des inspecteurs du travail établi par le Bureau international du travail, énonce les pouvoirs de libre accès et de contrôle des lieux de travail par les inspecteurs et les sanctions encourues par celui qui y mettrait obstacle.¹⁶¹ L'autorité repose – in fine – sur le pouvoir de requérir la force publique en cas d'obstacle aux missions de contrôle¹⁶² et sur celui d'établir des procès verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.¹⁶³

Adossé à ces pouvoirs, un siècle et demi de présence dans les lieux de travail privés ont fondé la légitimité du contrôle de l'inspection dans les entreprises.

Pour les inspecteurs, le contrôle est l'instant de vérité, celui où les déclarations des salariés et des employeurs sont confrontées à la réalité ; c'est aussi celui où l'outil, le texte de loi, est mis à l'épreuve du terrain.

Le contrôle, c'est une activité qui s'opère à la fois dans le cadre contraint des textes et dans la liberté de mouvement que constitue la visite en entreprise et à laquelle les inspecteurs sont fortement attachés. Nous aurons l'occasion de revenir sur notre constat selon lequel les inspecteurs les plus attachés à la ressource réglementaire et à la posture de contrôleur sont aussi ceux qui valorisent le plus l'indépendance et l'autonomie des agents.

Mais nous ne pouvons pas ne pas relever la contradiction majeure qui existe entre d'un côté les discours des ministres et des inspecteurs valorisant le contrôle, et d'un autre, pour le ministère, les orientations concrètes données aux services qui privilégient la pédagogie, la persuasion et la négociation, et pour les inspecteurs, les pratiques d'accommodation de la loi. La polysémie du terme « contrôle », que nous étudions plus loin, évitera que ces contradictions virent à une « schizophrénie ».

¹⁶⁰ « L'inspection du travail est confrontée, faute de relais syndicaux et ou représentatifs suffisamment efficaces dans les entreprises, à une attitude consumériste des salariés, voire des IRP, et à une judiciarisation des relations sociales. » rapport (IGAS, 2002b) p.3.

¹⁶¹ « L'inspection du travail – sa mission, ses méthodes » BIT, Genève, 1971, p.225

¹⁶² Pour exceptionnelle qu'elle soit, chaque agent ou presque a l'expérience d'être allé dans un commissariat solliciter de la police qu'elle l'accompagne dans une entreprise d'où l'employeur l'avait expulsé.

¹⁶³ Les pouvoirs des inspecteurs et contrôleurs du travail, en matière d'entrée sur les lieux de travail et de force probante de leurs procès verbaux, sont supérieurs à celui des officiers de police judiciaire.

3.1.3.2 Le contrôle des entreprises délimite la profession

Au sein du ministère du travail l'activité de contrôle est de fait l'apanage de l'inspection et des agents, inspecteurs et contrôleurs du travail, en section d'inspection¹⁶⁴. Le contrôle des aides publiques à l'emploi, revendiqué par les syndicats du ministère¹⁶⁵, est quasi inexistant et n'est pas identifié comme une activité spécifique par la DAGEMO dans son étude des métiers. Le contrôle de la formation professionnelle n'a été intégré au ministère du travail qu'en 1994 (fusion des DRTE et DRFP pour donner naissance aux DRTEFP) et cette activité qui est marginale par rapport aux sections d'inspection s'exerce dans les directions régionales¹⁶⁶.

Eux aussi en direction régionale, les médecins inspecteurs conçoivent davantage leur mission comme un appui aux médecins du travail que sous la forme d'un contrôle auquel ils sont pourtant habilités. Et en cas d'intervention commune en entreprise avec un inspecteur ce dernier entend garder la maîtrise de l'action.

A l'égard de leur hiérarchie, les inspecteurs sont jaloux de leur mission de contrôle. Et ils considèrent être les seuls habilités à mener cette activité sur le territoire de « leur » section d'inspection. La dernière circulaire à évoquer la présence des directeurs départementaux ou régionaux dans les entreprises, est la circulaire ministérielle du 17 mai 1979 de M. Boulin «relative à l'organisation et au contrôle des visites d'inspection »:

« Les différents échelons hiérarchiques des services extérieurs du travail et de l'emploi participent à la fonction d'inspection du travail. (...). Le directeur départemental ainsi que le directeur régional vont dans les entreprises pour, notamment, s'assurer de la façon dont les inspecteurs et contrôleurs s'acquittent de leur fonction. Ils peuvent également accompagner les inspecteurs et les contrôleurs au cours de leurs visites ».

De rares débats et conflits se produisent autour de la compétence des directeurs à établir des procès verbaux¹⁶⁷. Mais, la hiérarchie n'a ni la volonté, ni le temps, ni la compétence technique pour mener cette activité.

Ainsi, la mission de contrôle délimite le groupe professionnel des inspecteurs en section, de ceux hors section et de la hiérarchie, qui tous appartiennent au même corps statutaire.

¹⁶⁴ Citons l'exception des contrôleurs de trafic de main-d'œuvre (CTMO) institués au début des années 1980 et qui procèdent – en collaboration avec les sections – à des contrôles centrés exclusivement sur le travail dissimulé (Cf. circulaires du 1^{er} décembre 1983 et du 4 février 1988). L'activité de ces agents est en nette réduction et la DAGEMO ne les a pas identifiés dans son étude des métiers de contrôle (p.40 à 70 de l'étude métier réalisé en septembre 2000). Les CTMO bénéficient depuis 1991 d'une majoration de salaire, une nouvelle bonification indiciaire (NBI). L'arrêté du 12 janvier 2000 déterminant les emplois bénéficiant d'une NBI fixait à 28 le nombre de CTMO, à comparer aux 250 contrôleurs affectés dans les « services de contrôle de la recherche d'un emploi » (SCRE) des DDTEFP qui contrôlent les demandeurs d'emploi en collaboration avec les ASSEDIC et l'ANPE. Dans son rapport annuel 2000 au BIT, la MICAPCOR inventorie 32 CTMO en métropole.

¹⁶⁵ Le syndicat Force Ouvrière dans une contribution « L'évolution du métier d'inspecteur du travail hors section – Bilans et perspective, mai 2000 » combat la division du corps des inspecteurs du travail en demandant une réorientation des inspecteurs hors section sur l'activité de contrôle qui devient ainsi un facteur d'unité. Il constate que « la fonction actuelle d'inspecteur du travail hors section se situe aux antipodes de leur mission originelle de contrôle de l'ordre public social », et revendique « l'extension de l'activité de contrôle aux champs emploi et formation professionnelle (qui) créerait ainsi des passerelles et une continuité entre les différentes missions du ministère de l'emploi et de la solidarité. La dichotomie régulièrement faite entre inspection du travail inspectante ou non inspectante, en section ou hors section, serait ainsi moins criante ».

¹⁶⁶ «Le contrôle de la formation professionnelle a été à peu près abandonné depuis cinq ans, puisqu'il y a une cinquantaine d'agents sur la France entière pour 25 000 organismes », Sud Travail janvier 2001, profession de foi aux élections aux CTP.

¹⁶⁷ Les instructions de 1986 et 2002 sur l'établissement de procès verbaux en rendent compte implicitement.

Il est significatif que les statuts des associations d'inspecteurs du travail réservent la qualité de « membre de droit » aux seuls agents de contrôle ou de sections d'inspection. Ainsi, pour l'Association Villermé :

« Sont membres de droit, les agents de contrôle de l'inspection, quel que soit le ministère de rattachement »¹⁶⁸.

Relevons qu'en décembre 1999 l'association modifiait ses statuts en élargissant l'admission à tout agent du ministère du travail mais réservait la possibilité au CA de s'opposer à l'adhésion d'un directeur.¹⁶⁹

L'association rivale « L 611-10 » opère la même sélection et prévoit-elle aussi des « dérogations », de même que l'Association de défense et de promotion de l'inspection du travail (ADPIT) :

« L'association est ouverte à l'ensemble des agents de l'inspection du travail (inspecteur et contrôleur) remplissant une mission de contrôle de la législation du travail dans les entreprises ».

Ces associations prennent ainsi le contre pied d'une définition de l'inspection du travail défendue par le ministère, qui y inclut les directeurs régionaux (les anciens « inspecteurs divisionnaires ») et les directeurs départementaux, et dont l'autorité centrale, au sens de la convention n°81 de l'OIT, est le ministre du travail.

Le contrôle singularise l'inspecteur parmi les autres acteurs de la prévention. Pour autant, les inspecteurs, à l'égard de leurs partenaires externes, ne sont pas jaloux de leurs prérogatives de contrôles. Ils déplorent même que les agents de l'OPPBTP¹⁷⁰ et des CRAM¹⁷¹ aient relativisé leur activité de contrôle et de rappel à la loi qui était la leur jusqu'à la fin des années 1980 et qu'ils se soient recentrés sur le conseil et la contractualisation avec les entreprises¹⁷².

Cette situation conforte les inspecteurs dans le sentiment que si leur profession s'écarte de l'activité de contrôle, personne ne l'accomplira.

Ainsi l'identité de l'inspection, fondée sur l'activité de contrôle, est renforcée par la prise de distance des autres préventeurs à l'égard du contrôle, et leurs attentes à son égard.

¹⁶⁸ Statut de l'Association Villermé, 1982. Rappelons que les inspecteurs du travail peuvent travailler dans l'inspection du travail de droit commun, dans l'inspection du travail des transports ou dans l'inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricole. Ils appartiennent tous à un même corps interministériel. Notre recherche ne porte que sur les inspecteurs du travail dépendant du ministère du travail (droit commun).

¹⁶⁹ Interd'Its – Bulletin de liaison n°11 janvier 2000.

¹⁷⁰ Boisselier J. (2002), évoquant le tournant de l'OPPBTP en 1985 écrit « l'organisme devait abandonner son rôle de contrôleur pour développer celui de conseil ». L'auteur évoque aussi la résistance opposée par les agents à cette mutation.

¹⁷¹ Le rapport annuel de l'IGAS de 1973 notait au sujet des services de prévention des CRAM que « la plupart du temps ils s'en tiennent également à des contrôles de conformité » p.24. Viet V. et Ruffat M. (1999), indiquent le tournant des CRAM vers le conseil au milieu des années 1980 p.200 et suivantes.

¹⁷² Pour autant cette convergence dans le contrôle n'était pas exempte de rivalités, voire d'oppositions, Cf. Viet V. et Ruffat M. (1999) p.126-127.

3.1.3.3 Les tensions autour du contrôle, la rupture de l'unanimisme

Si un consensus existe au sein de l'inspection du travail pour la « recentrer sur le contrôle du respect des règles de l'ordre public social qui garantissent la protection des travailleurs (...) », c'est certainement à cause de la polysémie du terme « contrôle » qui « doit ici s'entendre dans son acception la plus large, se traduisant par une présence effective en entreprise et se déclinant selon des formes diversifiées : information, conseil, appui, alerte, sanction, suivi dans la durée »¹⁷³.

Ainsi par delà l'unanimisme de l'inspection sur la centralité du contrôle, des tensions la traversent et des clivages la partagent sur les objectifs et modalités de cette activité.

Les débats au sein de l'Association Villermé sur la fonction de contrôle dès son origine en 1981, la création en 1995 de l'ADPIT dans le Nord de la France ouverte aux seuls agents de contrôle, la constitution en 1997 à Paris de l'Association L 611-10 - avec pour but statutaire « d'affirmer en toutes circonstances la mission de contrôle de l'inspection du travail (...) de riposter à toute attaque, à toute initiative, de quelque nature qu'elle soit et d'où qu'elle vienne, visant à dévaloriser, dénaturer, ou remettre en cause cette mission (...) » - attestent des tensions, si ce n'est des conflits, qui traversent la profession.

Lorsqu'on les invite à choisir entre les deux termes « contrôleur » ou « préventeur », seulement 10% des inspecteurs refusent de trancher et les autres se partagent. Près des 2/3 des inspecteurs choisissent le premier terme.¹⁷⁴

Parce qu'il constitue la mission de base de l'inspection mais aussi une posture à l'égard des différents acteurs, le contrôle concentre les tensions dont fait l'objet l'inspection.

Une première tension est l'arbitrage entre la mission de contrôle et les autres missions, de promotion de l'emploi ou de médiation et de prévention des conflits.

Les syndicats d'inspecteurs ont contesté, sans succès, devant le juge administratif le décret de 1977 portant organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi qui attribue pour missions aux inspecteurs, en sus du contrôle, « un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits », et qui prévoit que les inspecteurs « participent à l'exécution de l'ensemble des différentes missions des directions départementales et notamment celles concernant l'emploi, la formation professionnelle et l'amélioration des conditions de travail ».¹⁷⁵

Dans la pratique, plus que de solliciter les inspecteurs du travail en section, le ministère du travail a satisfait les besoins de promotion de sa politique de l'emploi en développant des

¹⁷³ Extraits du Rapport Chaze, (2001) p.8. Ces dispositions du rapport ne sont pas critiquées par les syndicats CGT et Sud qui ont passé au crible d'une critique acerbe le rapport.

¹⁷⁴ Q 81 et Q 24 IET. Par delà le biais du statut différent des mots « contrôleur » et « préventeur », nous retenons la validité de ce résultat. Mais, ce biais, ainsi que la polysémie des termes, atténuent la force des corrélations avec les autres données. Voir la présentation des classifications ascendantes hiérarchiques dans le chapitre conclusif.

¹⁷⁵ Décision du Conseil d'Etat du 3 juillet 1981 (Syndicat général CGT du personnel des affaires sociales et autres). Mignon E. (2002) « La réforme du corps de l'inspection du travail devant le Conseil d'Etat », in *Droit Social* avril 2002. Conclusions du commissaire du gouvernement Mignon E.

Les syndicats et le ministère se fondent l'un et l'autre sur la convention n° 81 de l'OIT pour défendre leurs positions. Le décret du 28/12/1994 qui a remplacé le décret de 1977 en reprend les mêmes dispositions citées qui sont reprises aussi dans le décret 2003-770 du 20 août 2003 portant statut particulier du corps de l'inspection du travail.

services spécifiques – avec des inspecteurs « hors section » - au détriment nous l'avons vu des sections d'inspection¹⁷⁶.

La prévention et la solution des conflits incombent toujours aux inspecteurs qui se partagent en deux camps égaux quant au bien fondé de cette activité¹⁷⁷.

Il demeure que la thématique de l'abandon de la mission de contrôle est puissamment portée par les organisations syndicales et les associations professionnelles, dont elle constitue pour l'une d'entre elle la raison d'être. Elles en font le procès au ministère et soulignent la faiblesse des moyens humains et juridiques donnés à l'inspection.

Nous avons déjà évoqué plus haut la chute relative des effectifs. Et nous avons vu comment les orientations annuelles en matière de santé sécurité évoquaient davantage l'action d'information et de sensibilisation que l'action de contrôle¹⁷⁸.

Une seconde tension concerne la posture de l'inspecteur, situé parmi les acteurs ou les surplombant.

La posture traditionnelle des inspecteurs est celle de l'Etat surplombant. En effet, le contrôle est foncièrement une posture d'autorité qui, historiquement, connaît deux catégories d'interlocuteurs : les assujettis à la loi¹⁷⁹ que sont les chefs d'entreprises, et les bénéficiaires ou les protégés que sont les salariés¹⁸⁰.

Mais, en pratique, cette posture est soumise à de fortes tensions générées par les différentes conceptions et attitudes individuelles dans les rapports inter personnels, la multiplicité des acteurs de la prévention et le pouvoir ou l'autonomie revendiquée par certains d'entre eux, les différents modes d'intervention de l'Etat et l'évolution des normes tendant à l'auto-réglementation des entreprises.

Les divergences sur l'objet du contrôle et les ressources déployées illustrent les logiques de l'Etat situé ou de l'Etat surplombant.

L'objet du contrôle : un contrôle de conformité ?

Bien que dès 1973, l'IGAS ait exprimé des réserves sur le contrôle de conformité¹⁸¹, cette conception du contrôle est très prégnante.

Laissons M. Chetcuti exprimer en 1976 l'objet traditionnel du contrôle :

« Le contrôle systématique doit représenter la part essentielle de l'activité de l'inspecteur. Il est pour l'essentiel un contrôle de conformité, l'administration vérifiant que l'employeur respecte bien sur le plan juridique et technique les normes définies »¹⁸².

¹⁷⁶ « Autour de la fonction centrale de contrôle de la réglementation du travail, la promotion et l'accompagnement des mesures pour l'emploi et la formation professionnelle ont pris une importance croissante, sur fond de priorité donnée à la lutte contre le chômage. Dans le même temps se sont fortement développées les fonctions supports, qui aident les services opérationnels dans leurs activités quotidiennes (...) » Diagonales, revue interne du ministère du travail de l'emploi et de la FP, n°71, juin juillet 2001.

¹⁷⁷ Q 82.

¹⁷⁸ Par delà la pétition de principe, la circulaire d'orientation générale DRT du 12 mars 2003 n'y échappe pas lorsqu'elle décline les actions concrètes de l'inspection.

¹⁷⁹ « Des règlements d'administration publique déterminent : 1° Les mesures générales de protection et de salubrité applicables à tous les établissements assujettis, (...) » art. L 231-2 du code du travail

¹⁸⁰ « C'est par la section d'inspection du travail et de l'emploi que se percevra, pour les bénéficiaires protégés et les assujettis contrôlés, la réalité du service public » Livre blanc du SNITMO, 1967, page 104

¹⁸¹ Rapport annuel 1973 cité dans le chapitre I.2 au sujet de l'approche prescriptive de la prévention.

¹⁸² Chetcuti C (1976) p.29. Chetcuti C., directeur départemental puis régional avant d'être inspecteur général et qui fut dans les années 1970-1980 le principal « idéologue » du ministère du travail.

A l'opposé, et quelques années plus tard, l'Association Villermé a voulu dépasser le contrôle de conformité :

« Le contrôle, c'est vrai et nous l'affirmons, est le fondement de l'identité de l'inspection du travail (...), c'est la seule approche, le seul crible qui rend légitime nos interventions sur la réalité des rapports sociaux. Le contrôle est donc l'outil quotidien de l'action de l'agent, pourquoi faudrait-il l'abandonner pour les rivages incertains du seul conseil et de la discussion de salons ? Par contre, le contrôle de conformité a montré ses limites ; il ne suffit pas de vérifier (...) seule une action en profondeur permettra de régler une situation au-delà du court terme (...) le contrôle n'est en aucun cas une fin en soi (...) »¹⁸³.

Le syndicat CFDT, en 1998, est en convergence avec Villermé et associe à un dépassement du contrôle de conformité la coopération avec les autres acteurs :

« Face à toutes les tentatives de dévoiement de son rôle premier et traditionnel, l'inspection du travail doit d'abord réaffirmer sa mission centrale de surveillance et de contrôle des entreprises (la protection du faible contre le fort, c'est le rôle de la loi). (...). Cette mission ne peut plus être assurée dans le cadre restreint du seul contrôle de conformité. Si les composantes de plus en plus lourdes liées aux politiques d'emploi, formation professionnelle et lutte contre l'exclusion confluent de façon critique dans l'entreprise, l'inspection du travail doit continuer, justement pour ces raisons, à mettre en œuvre une conception généraliste de son approche et développer ses relations avec les autres services »¹⁸⁴.

Lorsqu'en 2000 le ministère invite l'inspection, au sujet de l'évaluation des risques, à «remplir pleinement sa mission classique de contrôle de conformité », c'est en aval d'une sensibilisation et d'un accompagnement partiel des acteurs (C 4/02/2000).

Pour autant, le débat sur l'évaluation des risques est l'occasion pour une fraction des inspecteurs, dont l'association L 611-10 est le porte-parole, d'exprimer avec la défense du contrôle de conformité leur hostilité à l'«accompagnement » des acteurs, qui situe » l'inspecteur parmi eux : «dans cette "démarche", le contrôle de conformité dont la vocation est de prévenir le risque par l'application de prescriptions réglementaires précises, imposées s'il le faut par les moyens coercitifs, est ainsi abandonné au profit d'une démarche "d'accompagnement" des employeurs dans leur analyse des risques »¹⁸⁵.

L'identification des non-conformités renvoie à un référentiel bien établi : les prescriptions réglementaires. Elle renvoie aussi à une approche binaire et, dans une économie de moyens, à une valorisation des obligations substantielles : le carter, le garde corps, la délivrance de la fiche d'aptitude médicale. En revanche, «l'accompagnement » des acteurs donne du sens aux obligations procédurales : la surveillance médicale de la santé des salariés, les obligations de consultation du CHSCT, les analyses concertées des risques et l'établissement de plans de prévention et, bien évidemment, l'évaluation des risques. Or, ces obligations nécessitent une confrontation entre les acteurs et un suivi dans le temps pour en mesurer le caractère formel ou effectif. Ce type de contrôle requiert de l'agent d'être situé parmi les acteurs plus qu'extérieur.

Les ressources mobilisées pour le contrôle sont doubles et parfois opposées : d'une part, la loi, d'autre part, les coopérations.

La ressource traditionnelle est la loi ou le règlement. Les inspecteurs qui s'en prévalent le plus réclameront une application indivise du code du travail et imputeront aux carences réglementaires les difficultés de la prévention. Ils valoriseront le procès verbal et reprocheront aux tribunaux son manque d'efficacité. Pour eux, seuls les contraintes de temps ou la lassitude de voir les procès verbaux classés par une justice encombrée ou «de classe », justifient de ne pas mettre autant de procès verbaux qu'il serait nécessaire.

¹⁸³ Interd'ITS de juin 1990, p.8 rendant compte de la réunion nationale des 2-3/12/1989.

¹⁸⁴ Info branche CFDT numéro spécial août 1998 Conférence nationale de branche.

¹⁸⁵ « Evaluation : piège à C.... », tract de L 611-10, 3 avril 2000.

En réalité, ces agents, comme l'ensemble des agents, accommodent la réglementation. Mais, cette posture d'un droit indivisible et d'un droit dont le respect serait binaire est économe en argumentation avec les employeurs. Elle est aussi économe en régulations internes à l'inspection, requises pour rationaliser les adaptations envisagées.

La seconde ressource mobilisée pour les contrôles est en effet la coopération.

Le ministère du travail encourage les coopérations des inspecteurs avec les autres acteurs de la prévention et en particulier les institutions. Les inspecteurs en ressentent effectivement un besoin fort. Mais, nous verrons dans les chapitres ultérieurs que les coopérations qu'ils nouent sont rarement stratégiques.

Notre enquête établit que les plus forts partisans de la ressource normative sont aussi les moins enclins aux coopérations avec les autres acteurs internes et externes.

La recherche de corrélation entre les identités de «contrôleur» ou de «préventeur» et les différentes ressources à la disposition des agents permet d'établir que les premiers privilégient la ressource normative et relativisent les coopérations à l'inverse des seconds.

L'adhésion de près de 60% des inspecteurs du travail à la posture de «contrôleur», plus qu'à celle de «préventeur», rend compte du choix opéré par les agents en faveur de la ressource légale, auquel l'économie de leur temps n'est pas étrangère. En effet, même si la maîtrise des nouveaux textes représente une charge de travail importante, la posture de «préventeur», accompagnant l'entreprise dans ses démarches en faveur de la prévention, se révèle davantage coûteuse en temps. Nous l'illustrerons dans le chapitre suivant.

Cette conception surplombante de l'Etat protège aussi les agents.

La position de «contrôleur» est économe en temps pour des inspecteurs qui s'estiment débordés par l'ampleur de la tâche et des sollicitations. Elle est économe en confrontation avec leur environnement pour des agents dont un peu plus de la moitié ne se plaisent pas dans «la négociation, la construction de compromis», ni dans l'activité de «convaincre les employeurs». Elle renforce le caractère «sacré» de la loi dont les inspecteurs revendiquent leur autorité.

Ainsi les inspecteurs du travail apparaissent engagés dans la défense d'un ordre public protecteur des salariés et soudés par l'activité de «contrôle» des entreprises.

Pour autant la profession n'est pas monolithique. Les inspecteurs se clivent sur la place à accorder à la négociation collective, et à une activité de régulation de l'inspection. L'expression «ordre public social» renvoie autant à l'objet de cet ordre qu'à son mode de construction accordant une place certaine à la négociation.

Ils se partagent aussi sur l'importance à accorder à la ressource normative et aux coopérations. Par delà la diversité des entreprises auxquelles ils adaptent leurs ressources, des figures types apparaissent. A l'identité de «contrôleur», tend à se superposer une défiance à l'égard des partenaires sociaux et des coopérations avec les acteurs de la prévention. Cette posture incline vers une forte sollicitation de la ressource normative et privilégie les obligations substantielles. A l'identité de «préventeur», tend à coïncider une approche positive de la négociation collective et des coopérations ainsi que des obligations procédurales.

Sous la plume des inspecteurs du travail, ce clivage a trouvé à s'exprimer avec les termes de «magistrature sociale», que J.M. Weller et I. Astier convoquent pour mettre à jour la construction d'un jugement par les agents publics dans leur mise en œuvre des politiques de l'emploi, et qui constatent ainsi que :

«La particularité de la magistrature sociale est de combiner les principes d'égalité et d'universalité, avec celui d'équité au regard des situations concrètes, afin de décider "ce qu'il est juste de faire" : d'où l'intérêt que l'on doit porter au processus de construction du jugement »¹⁸⁶.

Au sein de l'inspection, l'image de la magistrature, qui renvoie aussi à une indépendance à laquelle les inspecteurs sont fortement attachés, sera convoquée pour rendre compte de son activité de conciliation et d'accommodation de la loi, qui est récusée par une fraction des inspecteurs.

En juin 1967, dans son livre blanc, le syndicat national de l'inspection du travail et de la main-d'œuvre (SNITMO), se réfère à «une sorte de magistrature d'exception» qui caractériserait l'originalité du corps de l'inspection pour justifier son indépendance à l'égard du préfet, afin d'exercer son «pouvoir de juger», sa «mission de concilier» et son «devoir de contrôler». En février 1973, le conseiller d'Etat Jouvin dans son rapport sur l'inspection du travail, préparatoire à la réforme du statut en 1975, évoque la «magistrature d'influence» qu'exerce l'inspecteur lorsqu'il intervient pour résoudre un litige qui ne constitue pas pour autant un manquement à la loi. Le BIT, dans le rapport de la mission tripartite de 1981, décrit en France «un système d'inspection dont les membres exercent une véritable magistrature sociale avec un talent rarement comparable et une formation d'un niveau rarement égalé.»¹⁸⁷ Le 26 avril 1984, P. Bregovoy, ministre des affaires sociales, s'adressant aux inspecteurs élèves du travail leur rappelle la «stricte neutralité» de leur fonction et le fait que «un magistrat n'est pas un avocat».

A l'opposé, en 2001, l'association L 611-10, récusant l'action conciliatrice et critiquant l'insuffisante activité répressive de l'inspection du travail en matière de santé et de sécurité, se démarque de l'image du magistrat :

« Cette conception de l'inspection du travail renvoie l'image d'une institution qui exercerait une sorte de magistrature sociale. Écoutée et reconnue tant par les employeurs que par les syndicats et les salariés, disposant d'un pouvoir d'opportunité qui lui permet d'appliquer le droit en tenant compte de la diversité des situations rencontrées, elle n'aurait guère besoin de recourir à ses pouvoirs coercitifs pour faire appliquer la réglementation. Les ministres ou directeurs des relations de travail successifs ont particulièrement valorisé cette conception de l'inspection du travail »¹⁸⁸.

Ces inspecteurs opposent une conception régalienne du cœur de l'activité de la profession, à celle d'une magistrature sociale.

¹⁸⁶ Weller JM.(2000) « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ? » in *Droit et Société*, n°44-45, L.G.D.J. Astier I. (2000), *Droit et Société*, n°44-45, 2000, L.G.D.J. p.85.

Astier I. (2000) « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? » in *Droit et Société*, n°44-45, L.G.D.J.

¹⁸⁷ Introduction du rapport, op.cit. En 1996 le rapport du Conseil économique et social sur l'inspection du travail reprend aussi ce terme, p.127.

¹⁸⁸ Association L 611-10, (2001), « Les missions de l'inspection du travail : critiques et suggestions pour l'avenir », in *Revue Prévenir* n°40, premier semestre 2001, p.102

3.2 LES MISSIONNAIRES SUR LE TERRAIN

« Mon travail est une mission » écrivait un inspecteur du travail, en 1992, à l'occasion du centenaire de l'inspection¹⁸⁹.

Etudier la référence au « terrain », prolonge l'analyse de la conception que les inspecteurs, et leur hiérarchie, se font de la mission et de l'efficacité de l'inspection du travail, que nous avons entamé plus haut.

Nous l'avons aperçu à travers l'importance accordée au contrôle. La présence de l'inspecteur dans l'entreprise est essentielle. Sur ce terrain il s'engage, corporellement (Dodier N. 1986 p.51)¹⁹⁰, et il y puise autorité et légitimité.

La présence sur le terrain de l'agent est un gage d'efficacité (I). Elle constitue aussi pour les agents une source de légitimité et de contre pouvoir (II).

3.2.1 L'INSPECTEUR EST UN AGENT DE TERRAIN

L'efficacité des agents sur le terrain donne lieu à des conceptions différentes (I). Mais elles se retrouvent en faveur d'une approche clinique ou personnalisée des entreprises (II).

3.2.1.1 Les différentes conceptions de l'efficacité sur le terrain

L'efficacité selon le ministère : présence et persuasion

De 1892 aux années 1980, la directive essentielle donnée aux inspecteurs était d'assurer une présence dans les entreprises dont l'agent devait rendre compte dans des plans de tournée et dans des états mensuels quantitatifs d'activité. D'ailleurs, jusqu'à la deuxième guerre mondiale, l'inspecteur ne disposait pas en général de bureau.

Au milieu des années 1970 un directeur départemental représentatif de l'opinion générale considérait encore que « la visite est le seul mode d'intervention à la disposition de l'inspecteur du travail »¹⁹¹.

Or le nombre de visites effectuées par les inspecteurs baisse sensiblement depuis 30 ans.

¹⁸⁹ Montcharmont R. (1992), militant CGT, a 15 ans d'ancienneté à l'inspection du travail lorsqu'il écrit cet article.

¹⁹⁰ Quel inspecteur n'est pas monté- « mort de peur » – en haut d'une grue à tour, dans une nacelle télescopique, ou sur une échelle de six mètres de haut, sans autre efficacité véritable que l'affichage de leur détermination ?

¹⁹¹ Chetcuti C.(1976), p.29. Autres articles de l'auteur dans Droit Social de mars 1977 et juillet/août 1984.

Encadré n° IV-4 : Les visites des inspecteurs et contrôleurs du travail

Le ministère dans les comptes rendus d'activité qu'il demande à ses agents a longtemps distingué la visite complète de l'entreprise, la contre visite, la visite partielle, et les « autres interventions » : réunion de CHS, enquête A.T, réunions de chantiers.

Ces distinctions perdent peu à peu de leur importance et les chiffres que nous livrons concernent tous les types d'intervention au sein de l'entreprise.

Le ministère a toujours mis en garde les observateurs sur le manque de fiabilité de ces chiffres

Nous faisons, comme Garnot E. dans sa thèse, le pari que les modes de saisie de données n'ont pas changé de manière significative et que l'évolution peut être valablement appréciée. (Nous avons redressé les données faussées en 1995 et en 2000-2002 par la grève des statistiques d'une majorité de contrôleurs et de quelques inspecteurs)

Année	Nombre d'interventions en entreprise	Nombre d'inspecteurs et contrôleurs en section	Nombre annuel d'interventions par inspecteurs et contrôleurs
1971 (1)	291 510	590	494
1979 (2)	352 000	867	405
1989	347 000	1156	300
1995 (3)	307 000	1161	264
2000 (3)	297 000	1236	240
2001 (3)	287 000	1230	233
variation 1971/1979	+21%	+47%	- 18%
variation 1979/ 2001	- 18%	+41%	- 42%

Selon notre enquête auprès des seuls inspecteurs, leur nombre moyen d'interventions accomplies en 2001 est de 155. Le décalage avec le chiffre de 233 donné ci dessus est logique compte tenu du plus grand nombre de visites traditionnellement réalisé par les contrôleurs.

Nota : Source : Rapport CES 1996 ; MICAPCOR rapport annuel au BIT 2000 et 2001 ; Bilan des conditions de travail 1996.

(1) Note IGT du 26/02/1972

(2) Selon Garnot E., l'effectif réel d'I.T est de 357 et l'effectif global 1979/1971 a cru de 47%, d'où le nombre estimé par nous de 867 agents.

Notons que parmi ces interventions figurent les réunions de CHSCT (6 281 en 1982, 9 068 en 1993) et les autres réunions (15 237 en 1982, 16 914 en 1993) – source CES 1996 p.164.

(3) Le nombre d'interventions et d'observations est calculé sur un effectif redressé.

Mais, la présence dans les entreprises n'a pas baissé d'autant. Aujourd'hui, elle reste proche des deux journées par semaine que, depuis 1970 l'IGAS fixe comme objectif aux inspecteurs. En fait la présence au CHSCT et aux réunions de chantiers¹⁹² s'est substituée à des « visites » dont la durée était plus brève, et la durée des contrôles s'est allongée proportionnellement à la complexité accrue du droit et de l'organisation productive.

Périodiquement les ministres appellent au renforcement de la présence des inspecteurs sur le terrain. Citons quelques-uns de ces appels : en 1993, « toutes les missions de l'inspection du travail sont tournées vers l'entreprise. (...) Or, à l'heure actuelle, le temps consacré à la présence en entreprise est insuffisant. Ceci ne peut que nuire à l'efficacité de l'action du ministère et impose des mesures de redressement »¹⁹³.

¹⁹² L'assujettissement des entreprises à l'obligation de mise en place d'un CHSCT s'est considérablement élargi en 1981 et en 1992 et les décrets d'août 1977 ont institué des instances de coordination auxquelles participent les inspecteurs du travail.

¹⁹³ Note d'orientation sur l'Inspection du travail de M. Aubry du 15 mars 1993.

Aujourd'hui, encore le ministère du travail rappelle régulièrement à ses agents le «cœur de leur métier : la fonction de contrôle (dans toutes ses composantes) et la présence dans les entreprises ».¹⁹⁴ « Je souhaite que s'intensifient les contrôles de l'inspection du travail sur le terrain »¹⁹⁵ précise la ministre au conseil supérieur des risques professionnels.

Selon l'IGAS, l'inspection du travail «doit se repositionner sur sa fonction de contrôle du respect de l'ordre public social et renforcer sa présence dans l'entreprise tout en étant déchargée en contrepartie des tâches d'information du public »¹⁹⁶. Elle rappelle que l'organisation de l'inspection du travail en section territoriale crée un lien permanent entre les inspecteurs et les entreprises.

Selon l'IGAS, si l'inspecteur est susceptible de se détacher du terrain, alors le terrain se rappelle à lui :

« En effet l'article L 620-5 oblige l'employeur à afficher le nom de l'inspecteur et non celui de la direction à laquelle il est affecté. Ce lien permanent facilite certainement le rôle et la présence de l'inspection au sein de l'entreprise mais peut aussi constituer un frein à son intégration au sein de la DD. Le contrôle d'une entreprise s'effectue à la fois sur pièce et sur place. Cet exercice qui correspond au droit d'entrée à tout moment dans l'entreprise est fondateur de l'activité de contrôle mais il positionne aussi l'inspecteur comme un interlocuteur connaissant les réalités de l'entreprise et donc qualifié, pour dialoguer avec l'employeur comme avec les représentants du personnel » (IGAS, 2002a p.59).

Dans la visibilité que le ministère veut donner de l'action de l'inspection, le nombre de visites est essentiel :

« Deux indicateurs permettent, pour l'essentiel, d'apprécier l'action des services d'inspection du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité du travail : d'une part, le nombre de visites en entreprises, qui permet de mesurer la réalité de la présence du ministère sur les lieux de travail et d'autre part, le nombre, ainsi que la nature, des suites auxquelles donnent lieu les interventions en entreprise sous forme de constats d'infractions (que ces constats donnent lieu ou non à poursuites pénales) qui permettent d'apprécier à la fois le degré d'application de la réglementation dans les entreprises et la réalité de l'action de contrôle » (Bilan des conditions de travail, 1993, p. 98).

Sans qu'aucune note ne vienne l'établir officiellement, les inspecteurs généraux «régionalisés », en charge du suivi des agents dans les services déconcentrés, ont établi une norme quantitative, qu'ils évoquent dans leur rapport de 1999 :

« Cela conduit d'une part, à estimer qu'une activité de l'ordre de 200 interventions par an pour un inspecteur et de 400 interventions pour un contrôleur traduit, a priori, un équilibre entre l'activité extérieure et le travail sédentaire, d'autre part, à considérer qu'une activité extérieure inférieure à 130 interventions pour un inspecteur ou 300 interventions pour un contrôleur en année pleine, reflète un mode d'organisation du travail susceptible de ne plus répondre aux missions et au rôle prioritaire assigné à un service d'inspection du travail »¹⁹⁷.

L'efficacité selon le ministère réside dans la présence, mais aussi dans le contenu donné à la visite. Les appels adressés à l'inspection pour une plus grande présence dans les entreprises sont l'occasion de rappeler aux agents leur activité de persuasion plus que de sanction :

C'est le cas de P. Beregovoy en 1984 :

« La visite systématique des entreprises et des établissements placés sous le contrôle des inspecteurs du travail est donc leur tâche prioritaire. A cet égard, je ne cacherai pas mon inquiétude devant la baisse du nombre de visites d'entreprises depuis quelques années (...). La visite ne doit pas être liée à la notion de sanction. L'inspecteur doit d'abord venir voir pour connaître, comprendre, expliquer et intervenir pour que la loi soit

¹⁹⁴ Note de synthèse du groupe de travail section d'inspection janvier 2001.

¹⁹⁵ Guigou E. au CS 28/02/01.

¹⁹⁶ (IGAS, 2002a) présenté par Nosmas JP. et Roux J., mai 2002, p.2 du résumé.

¹⁹⁷ Note sur le suivi et l'animation de l'inspection du travail, présentée par les membres de l'inspection générale des affaires sociales chargés des fonctions régionalisées (suivent les noms des onze inspecteurs généraux), rapport 1999-090 de juillet 1999.

mieux et plus complètement appliquée. Il doit comme je le fais moi-même convaincre avant de contraindre. La sanction c'est le dernier recours »¹⁹⁸.

C'est aussi celui de M. Giraud, en 1994, à l'occasion de la mise œuvre de la loi quinquennale :

« L'inspection du travail doit aussi conseiller les entreprises (employeurs, encadrement, représentants du personnel) expliquer les nouvelles dispositions en leur faveur, les inciter à les utiliser avant même de veiller au respect de la loi. La mise en œuvre de la loi quinquennale constitue l'un des moyens de développer la négociation dans l'entreprise dans des domaines intéressant la vie de celle-ci et celle des salariés. L'inspection du travail doit agir comme relais de compréhension et de négociation. Cela fait partie de ses missions essentielles. C'est en tout cas ce que j'attends de vous avec confiance. C'est la raison pour laquelle je vous demande de maintenir la présence des agents en entreprise »¹⁹⁹.

Si depuis la fin des années 1980, le ministère valorise les actions qualitatives, il ne leur demande pas moins en 2003 « d'augmenter la présence des services de l'inspection du travail dans les entreprises et lieux de travail »²⁰⁰.

L'efficacité selon les inspecteurs : obtenir l'amélioration des conditions de travail

Les inspecteurs sont en décalage avec leur hiérarchie sur l'objectif quantitatif d'un nombre élevé de contrôle. Un quart seulement des inspecteurs définissent le travail bien fait comme un nombre de contrôle élevé tandis qu'ils sont deux sur trois à attribuer à la hiérarchie cette définition du métier.

Plus que le nombre de contrôle, l'efficacité pour près de 90% des inspecteurs c'est « une action bien construite d'amélioration de la prévention ».

Pour vous et pour votre hiérarchie, en matière de santé/sécurité, le travail bien fait c'est... (notez dans chaque case, de "1"⇒ "4", du moins au plus important)	Pour votre hiérarchie, le travail bien fait, c'est...	Pour vous, le travail bien fait, c'est...
L'accomplissement des actions prioritaires	73 (14)	18 (7)
Un nombre de contrôle élevé	61 (13)	25 (5)
La prévention et la solution des conflits	59 (17)	52 (7)
L'absence de plainte à votre encontre des usagers	52 (18)	25 (5)
Une action bien construite d'amélioration de la prévention	43 (17)	87 (4)
Questionnaire IT Q82 : Les résultats sont ceux des codes 3+4, le taux de non-réponse est entre parenthèse		

Les inspecteurs ont le souci de leur efficacité et pour eux, l'amélioration de la prévention se gagne sur le terrain qu'ils identifient à l'entreprise, l'atelier ou le chantier²⁰¹.

Parmi les qualités indispensables au bon inspecteur, ils valorisent en premier les qualités expérientielles : l'observation²⁰², « l'homme de terrain », la ténacité, l'écoute des salariés. En second lieu viennent les qualités renvoyant à la détention d'une expertise substantielle : « un bon juriste » et « compétent techniquement ». Ils situent ensuite les qualités renvoyant aux fonctions procédurales ou de régulation : « un bon négociateur », « un bon animateur » et très loin derrière « l'homme de dossier », assimilé au bureaucrate ou à l'expert dans son bureau.

¹⁹⁸ Discours du ministre du travail à INT 26 avril 1984

¹⁹⁹ Discours du 8/07/1994 aux directeurs départementaux et régionaux.

²⁰⁰ circulaire DRT 12 mars 2003

²⁰¹ En 1979 Bodiguel JL. faisait le même constat op cité, p.12. Relevons que l'activité tertiaire n'est pas, pour beaucoup d'inspecteurs, une activité dans laquelle la prévention des risques s'impose.

²⁰² Viet V. (1994) relevait déjà cette qualité dans l'inspection naissante, p.93.

Pour vous quelles sont les qualités d'un bon inspecteur du travail ? (une réponse par ligne) (notez 1 pour « indispensable », 2 pour « très utile », 3 pour « utile », 4 pour « plutôt utile », 5 pour « inutile »)			
Les qualités	« 1 ». Indispensable	Les qualités	« 1 ». Indispensable
Un bon observateur :	45	Un bon juriste :	27
Un « homme de terrain »	44	Un bon négociateur	14
Tenace	40	Compétent techniquement	10
« Attentif aux salariés »	31	Un « bon animateur »	8
Un bon enquêteur	25	Un « homme de dossier »	3
Questionnaires IT Q 84 voir aussi IET Q18			

3.2.1.2 Une approche clinique de l'entreprise

Les inspecteurs récusent les déclarations d'intention et les approches formelles du respect par les employeurs de leurs obligations. Leur mission est d'être sur le terrain pour y ausculter les entreprises²⁰³.

Les qualités d'observation valorisées par les inspecteurs en témoignent.

Les études les plus poussées sur l'activité des inspecteurs ou contrôleurs du travail²⁰⁴ font apparaître une approche personnalisée de l'entreprise.

Le regard que l'agent porte lors de son contrôle est très vite déterminé par ses interlocuteurs. Les suites données à sa visite – observations notifiées et modalités de leurs suivis – sont adaptées et personnalisées. Pour faire cesser des situations à risques, les inspecteurs adaptent à l'entreprise, dans laquelle ils se trouvent, les arguments de différentes natures à leur disposition.²⁰⁵ Nous y revenons dans le chapitre qui suit.

Les générations successives d'inspecteurs et de contrôleurs du travail produisent des lettres types, des lettres « à paragraphes » reprenant les constats les plus usuels et les prescriptions du code du travail qui constituent de par leur masse des « bibles »²⁰⁶, destinées d'un côté à simplifier le travail d'écriture ou de dactylographie, d'un autre à harmoniser les prescriptions. Mais très vite, passé le moment de l'acquisition des connaissances qu'a constitué la rédaction de ces lettres ou leurs premières utilisations, ou celui du partage des objectifs communs qu'a constitué leur validation collective, les agents ont tendance à les abandonner pour personnaliser leurs courriers ou à ne les conserver que pour le traitement de procédures administratives.²⁰⁷ En personnalisant leurs observations, les inspecteurs témoignent d'une approche subjective de l'entreprise²⁰⁸.

Ainsi, le terrain est d'autant plus légitime qu'il se laisse difficilement transporter dans des catégories préétablies.

Cette approche clinique de l'entreprise permet de s'adapter à sa singularité mais ne constitue-t-elle pas une entrave à un apprentissage individuel des agents et collectif de la profession et à une efficacité collective ? Nous aborderons ces questions dans les chapitres ultérieurs.

²⁰³ L'IGAS en 1973 évoquait « l'auscultation globale de chaque entreprise » Rapport annuel 1973 p.32.

²⁰⁴ Dodier N. (1986), L'inspection du travail face à la diversité des entreprises, recherche financée par le Ministère de la recherche et de la technologie et le Centre d'étude de l'emploi ; Parage P. (2001), « L'analyse de l'activité dans les systèmes dynamiques et humains : le cas des contrôleurs du travail », Mémoire de DEA, Communication didactique, CNAM, Paris.

²⁰⁵ Q 61

²⁰⁶ Selon le terme employé par les agents.

²⁰⁷ Par exemple les avis rendus sur un permis de construire

²⁰⁸ Pour les pratiques similaires d'autres préventeurs, voir Davezies P. (1997) dans « Médecine d'expertise, médecine du travail, médecine d'entreprise » in Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail, vol.58, décembre 1997, Masson p.61.

3.2.2 LE TERRAIN EST UNE SOURCE DE LEGITIMITE ET DE CONTRE POUVOIR

Les inspecteurs du travail ne sont ni des économistes, ni des sociologues susceptibles de justifier leur point de vue sur le monde du travail par des enquêtes approfondies ou par la confrontation des connaissances. Leur attachement au terrain résulte aussi de la légitimité qu'il leur accorde pour investir le débat social (I). Il constitue aussi, à l'égard des régulations internes, une source d'autonomie et de pouvoir (II).

Le terrain est pour les agents une source de légitimité

Au-delà du livre VI du code du travail qui définit les missions et les pouvoirs des inspecteurs dans les entreprises, c'est dans les plaintes des salariés et dans les infractions constatées dans les entreprises que les inspecteurs puisent leur légitimité.

En donnant des entreprises et des conditions de travail une image pathologique, les inspecteurs justifient leur existence²⁰⁹.

De 1982 à 1996, l'association Villermé a nourri la légitimité de l'action de nombreux inspecteurs et contrôleurs avec la diffusion dans son bulletin bimestriel Interd'Its d'une « bourse d'échange » sur les constats originaux d'infractions et avec la mise en place « d'observatoires des faits sociaux » mettant les constats des inspecteurs sur la scène publique.

Dans les articles qu'ils publient ici et là, les inspecteurs intègrent des narrations destinées à justifier leur point de vue.

L'obligation de tout fonctionnaire de signaler au procureur les délits dont il a connaissance²¹⁰ — même tempérée par la libre décision d'établir un procès verbal que la convention de l'OIT garantit aux inspecteurs - constitue un puissant argument attribuant au « terrain » et aux constats qui y sont faits une vertu supérieure.

Dans leur valorisation du « terrain », les inspecteurs se démarquent de l'image du bureaucrate, mais aussi de celle du juge, au profit de celle de l'avocat, à l'encontre de laquelle leur ministre P. Beregovoy les mettait en garde.

L'incertitude du terrain est une source d'autonomie et de pouvoir

En 1979, J-L. Bodiguel constatait lui aussi que « l'inspecteur du travail est tout d'abord un homme de terrain et non un bureaucrate »²¹¹.

« C'est presque un sacerdoce ; c'est assurer une sorte de missionnariat laïque. Maintenir la paix sociale, redresser les inégalités sociales, un esprit social préside au choix du métier, et est nettement affirmé par tous »²¹².

Contrairement à lui, nous n'avons pas mis à jour de sentiment de « possession » à l'égard du territoire dont il a la charge. Les inspecteurs d'aujourd'hui sont peut-être moins « missionnaires » que les « jeunes inspecteurs » de la fin des années 1970 ou alors ont-ils rompu avec l'héritage des aînés « notables » de ces jeunes inspecteurs ? Le fait est que les inspecteurs d'aujourd'hui ne s'identifient que pour un très petit nombre d'entre eux à un secteur géographique²¹³.

²⁰⁹ Cf. Nizard cité dans la thèse de Darve

²¹⁰ Article 40 du code de procédure pénal

²¹¹ Rapport Bodiguel

²¹² Bodiguel J.L. (1979b), « Le métier d'inspecteur du travail », in *Liaisons Sociales*, n°127/79 du 9 novembre 1979.

²¹³ Q 26 et entretiens

Un chantier dangereux au bord de la route, un conflit collectif, un accident du travail, la découverte lors du contrôle de durées du travail excessives, un obstacle de la part d'un chef d'entreprise qui nécessite de faire appel immédiatement à la police, un constat à opérer à telle heure précise pour prendre l'entreprise en défaut, un contrôle sur un chantier qui nécessite dans la foulée le contrôle administratif au siège social : le terrain constitue une force d'attraction qui peut déjouer les prévisions quant à l'organisation du travail de l'agent et de sa disponibilité à l'égard de son encadrement.

En cas de besoin, l'agent peut même provoquer l'événement. Ainsi, pour éviter une réunion de service il pourra débiter sa visite ou son contrôle de telle manière que son terme empiète sur la réunion. Pour justifier la nécessité de construire une action collective sur tel thème, il orientera ses constats sur celui-ci, délaissant les autres, et faisant émerger la délinquance qu'il veut voir combattre par tous.

Les exigences du « terrain » sont mises en avant par certains inspecteurs pour justifier leur résistance à la rationalisation de leur activité par leur encadrement. C'est ce qu'exprime dans un tract la CGT de la région Rhône Alpes :

« En effet, les interventions de l'inspection en entreprises doivent porter sur le réel. La pertinence de l'observation et de l'intervention sur le terrain dépend du temps que l'on y consacre, de la connaissance que l'on a de l'histoire de l'entreprise, des échanges avec les salariés et leurs représentants, de la connaissance du milieu professionnel et de l'environnement, de la maîtrise que l'on possède des textes applicables. Elle demande aussi un regard plus large sur le monde du travail. Elles demandent donc une adaptation entreprise par entreprise. Procéder par action collective, forcément ciblée sur un point particulier, c'est agir comme si les entreprises et les situations étaient toutes identiques (...). Une action pertinente de l'inspection du travail, dans l'intérêt et pour la protection des salariés exige que chaque agent de contrôle s'approprie les textes et en fasse le meilleur usage, en fonction de la connaissance qu'il a de l'entreprise. Elle s'oppose à la normalisation de l'activité et à son organisation par objectifs (toujours chiffrés) dont les motivations sont parfois en décalage politique avec la culture de l'inspection »²¹⁴.

Relevons que les passages soulignés par nous de cette citation de la CGT, qui constitue une reconnaissance quasi explicite de l'accommodation de la loi par les agents – récusée par ailleurs par ce syndicat -, entre en contradiction avec la revendication d'une activité de contrôle de conformité défendue par ce syndicat.

Notre enquête fait apparaître que les inspecteurs considèrent que leurs actions dans le domaine de la santé/sécurité répondent davantage aux attentes des salariés et des représentants du personnel, que du ministère, de leurs collègues ou de leurs directeurs. Ceci traduit la légitimité plus grande accordée au « terrain » qu'à la hiérarchie et au regard de leurs pairs.

Q57. Avez vous le sentiment que les actions que vous menez dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité correspondent aux attentes des autres à votre égard ? Votre action correspond-elle aux attentes....	Code 3+4 « Attentes et fortes attentes » (en %)
Des salariés	59
Des représentants du personnel	78
Des autres préventeurs	46
Du ministère	32
De vos collègues	31
De votre directeur départemental ou adjoint	28

Mais le terrain est souvent en pente et entraîne l'inspecteur plus loin qu'il ne le voudrait. Nous examinerons dans le chapitre suivant la domination des inspecteurs par les circonstances.

Conclusion

²¹⁴ Union Régionale CGT SETE Rhône Alpes 27/09/2001, souligné par l'auteur.

Les inspecteurs du travail en section d'inspection défendent les frontières de leur groupe professionnel.

Bien que les contrôleurs du travail disposent de pouvoirs presque aussi étendus que les leurs²¹⁵, et que la section d'inspection constitue la cellule de base des apprentissages, les inspecteurs défendent leur statut fondé sur la sélectivité importante²¹⁶ de leur concours de recrutement, qui constitue un moyen de faire valoir le niveau élevé de leur compétence. Il est significatif que la revendication d'un corps unique d'agent de contrôle en section, portée par une fraction des contrôleurs dans le cadre de leur mouvement revendicatif des années 2000-2002, n'ait été soutenue que par une fraction encore plus limitée d'inspecteurs.

Parmi les membres du corps des inspecteurs, ceux en section se dissocient, pour la plupart, des inspecteurs hors section, dont la moitié de la génération actuelle a accédé à ces postes sans passer le concours d'inspecteur du travail²¹⁷ et qui, comme la hiérarchie, met en œuvre une politique gouvernementale qui compose avec les principes d'un droit du travail hautement protecteur des salariés.

Par delà la convergence idéologique qui existe entre les inspecteurs et leur hiérarchie, issue du même moule qu'eux, le principe d'indépendance de l'inspection du travail est convoqué par les inspecteurs pour s'affranchir de la tutelle de leur direction. Et celle-ci, qui l'a aussi revendiquée dans sa « jeunesse », s'en satisfait d'autant plus qu'il constitue le corollaire d'une implication des inspecteurs dans les régulations de proximité et qu'elle ne s'accompagne pas, nous le verrons dans le chapitre suivant, d'une capacité des inspecteurs à se gouverner collectivement.

Cette autonomie individuelle des inspecteurs est cohérente avec leur approche clinique des entreprises, fondée sur la priorité accordée aux plaintes des salariés et sur la personnalisation des rapports avec l'entreprise. Cette approche les invite à privilégier le « terrain » et à raisonner en terme de conformité à l'égard d'un modèle de référence, mais aussi parfois en terme de découverte. Ce regard de clinicien ne donne pas lieu à la recherche de problèmes génériques ou à la production de modèles susceptibles de faire franchir à l'agent et à l'inspection du travail dans son ensemble des paliers dans l'adoption d'un nouveau sens commun.

Les inspecteurs en section scellent leur unité dans la défense des valeurs civiques fondées sur leur constat de l'asymétrie du rapport salarial et le recours qu'ils constituent pour les travailleurs. La protection des salariés est opposée à la promotion des mauvais emplois (emplois jeunes, temps partiel aidés,...) par les autres services de la direction départementale du travail, et à la performance de l'entreprise ou à la quête de la confiance du chef d'entreprise défendues par les agents des CRAM et les médecins du travail.

Les attributions généralistes de l'inspection du travail viennent à l'appui de cet engagement social des inspecteurs. Elles le confortent en démontrant le lien entre les atteintes à la santé et sécurité et les conditions d'emploi et du dialogue social dans l'entreprise dont ils sont aussi chargés du contrôle.

²¹⁵ la principale différence réside dans le pouvoir de décision en matière de représentation du personnel et d'octroi de dérogations diverses qui reste l'apanage des inspecteurs.

²¹⁶ Rapport IGAS 1998- 161, décembre 1998, Audit stratégique de l'INTEFP p.39

²¹⁷ Plus d'une centaine de ces inspecteurs du travail ont été nommés sur liste d'aptitude dans le cadre du plan de transformation des emplois en 1991-1994 et un peu moins d'une centaine sont issus du corps des inspecteurs de la formation professionnelle qui a connu un mouvement de bascule de 1998 à 2002 vers le corps des inspecteurs du travail.

Pour les deux tiers d'entre eux, les inspecteurs du travail se disent engagés socialement et privilégient l'image du contrôleur à celle du préventeur. Ils se situent dans une posture de l'Etat surplombant les acteurs sociaux.

Des différenciations existent qui devraient s'amplifier avec les évolutions de l'action publique et avec la mobilité professionnelle des jeunes inspecteurs entre les postes « hors section » et « en section », affaissant la portée identitaire des tâches de contrôle. Selon Vincent Viet, « l'Inspection perd sa vocation première qui est d'inspecter »²¹⁸. Nous avons vu que ce sentiment n'est pas partagé par la grande majorité des inspecteurs en place et des inspecteurs élèves du travail. Nous y reviendrons dans notre conclusion.

²¹⁸ Viet V., L'inspection du travail et la protection physique des travailleurs : une institution à la croisée des chemins in La gazette sociale d'Ile de France, DRTEFP d'Ile de France, février 2002

Encadré n° IV- 5 : Les professions de foi des organisations syndicales lors des élections des représentants du personnel du corps de l'inspection du travail - scrutin du 14/02/2001.

La CFDT met en premier lieu l'accent sur la défense des missions de service public : protection des salariés au travail, défense et promotion d'un emploi et d'une formation professionnelle de qualité. Elle met ensuite l'accent sur le rôle central du contrôle et la nécessité de défendre l'indépendance de l'inspection du travail ; elle revendique des moyens supplémentaires en terme d'effectif pour la mission de contrôle et le renforcement des réglementations indispensables. Elle s'oppose à une « déréglementation généralisée » Enfin, elle réclame des améliorations statutaires. (voir aussi en annexe IV-5 sa lettre ouverte aux candidats à l'élection présidentielle).

La CGT met l'accent en premier lieu sur les attaques subies par l'inspection du travail contre son indépendance, puis sur la déréglementation et le dévoiement des missions de l'inspection du travail ; elle demande « la réorientation des services sur une logique de contrôle du respect des normes ou de leurs engagements par les employeurs, logique totalement contradictoire à celle du ministère qui vise à transformer les agents en "facilitateurs" des relations sociales (...) ».

Force Ouvrière « lutte pour une inspection du travail indépendante, numériquement plus nombreuse, dotée d'outils juridiques adaptés à l'évolution économique du monde du travail, soucieuse de renforcer son expertise tout en développant de nouvelles organisations afin d'assurer pleinement son rôle de défense de l'ordre public social ».

Le SNIT-UNSA (Syndicat national des inspecteurs du travail) réduit sa profession de foi à son absence d'idéologie politique ou religieuse et à son efficacité issue de sa connaissance du statut et du corps de l'inspection.

Le syndicat Sud Travail, qui présente pour la première fois une liste, revendique le recentrage de l'activité sur le contrôle et la création de trois filières : inspecteur du travail chargé du contrôle de l'application du droit du travail, inspecteur emploi - formation professionnelle chargé du contrôle de la formation professionnelle et des aides à l'emploi, et enfin les Attachés emploi – formation professionnelle chargés de la gestion et de l'animation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Il réclame un accroissement de la compétence professionnelle des agents et une véritable égalité professionnelle.

CHAPITRE 5 : LES INSPECTEURS DU TRAVAIL AUX PRISES AVEC L'EVALUATION DES RISQUES

<u>INTRODUCTION</u>	367
----------------------------------	------------

1 L'ACTIVITE DES INSPECTEURS : LA DOMINATION PAR LES CIRCONSTANCES 367

1.1 L'ACTIVITE DES INSPECTEURS EST DOMINEE PAR LES CIRCONSTANCES ..	368
1.1.1 L'ACTIVITE DES INSPECTEURS	369
1.1.2 LE CONSTAT RECURRENT D'UNE DOMINATION PAR LES CIRCONSTANCES	372
1.1.3 L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA SANTE SECURITE EST AUSSI SOUMISE AUX CIRCONSTANCES	374
1.1.4 UNE DOMINATION CONSTRUITE	375
1.1.5 UNE DOMINATION « CONSENTIE »	377
1.2 UNE DOMINATION QUI PARTAGE LES INSPECTEURS.....	378
1.2.1 LES DIFFERENCES DE PRATIQUES DES AGENTS	378
1.2.2 LES DISCOURS DIFFERENTS DES INSPECTEURS	379

2 LES PRATIQUES DES INSPECTEURS LORS DES CONTROLES SONT ATTEINTES PAR L'EVALUATION DES RISQUES 381

2.1 LE DIAGNOSTIC DES IT : UNE FORME D'EVALUATION DES RISQUES ?.....	381
2.1.1 LA LEGITIMITE DU DIAGNOSTIC A UN FONDEMENT JURIDIQUE	381
2.1.2 UN DIAGNOSTIC CONFRONTE AUX LIMITES DE L'EXPERTISE TECHNIQUE .	382
2.1.3 UN DIAGNOSTIC ORIENTE PAR L'AGENT ET PAR LES CIRCONSTANCES.....	383
2.1.4 UN DIAGNOSTIC ASSIMILE PAR LA MAJORITE DES INSPECTEURS A UNE EVALUATION DES RISQUES : UN POINT DE VUE CONTROVERSE	385
2.1.5 CONCLUSION : REFONDER LA LEGITIMITE DU DIAGNOSTIC : RETOUR AUX SOURCES OU « DELEGUER » ?	387
2.2 LA PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES, UN ABANDON DE LA POSTURE PROTECTRICE.....	387
2.2.1 LA CONTROVERSE SUR LA NOUVEAUTE DE LA PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES.....	387
2.2.2 LA FAIBLE CAPACITE DE PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES	390
2.2.3 L'EVALUATION DES RISQUES LEGITIME L'ENTREPRISE A DISPUTER A L'INSPECTEUR L'ACCOMMODATION DE LA LOI	393
2.2.4 LA PRIORITE DONNEE AUX ACTIONS IMMEDIATES REND COMPTE DE LA TENSION ENTRE LA CONNAISSANCE ET L'ACTION	396

<u>CONCLUSION</u>	398
--------------------------------	------------

INTRODUCTION

La première partie nous a permis de montrer ce que l'évaluation des risques apportait de neuf à la prévention des risques, à savoir, pour l'essentiel, une logique gestionnaire et une redistribution des expertises, l'une et l'autre fondées sur une nouvelle hiérarchie des normes et des acteurs.

Notre chapitre précédent a fait apparaître par delà l'homogénéité de l'inspection du travail les tensions identitaires à l'œuvre en son sein.

Mais, pour suivre Lise Demailly, « les identités professionnelles collectives réelles ont une double face, car elles mettent en jeu des rhétoriques qui construisent une professionnalité idéale, rêvée, distincte de la professionnalité pratique »¹.

Aussi, nous faut-il entrer dans l'activité des inspecteurs. Ou du moins, compte tenu du mode d'enquête adopté, ce qu'ils en disent, sans renoncer à convoquer nos observations et notre expérience.

Nous conservons dans ce chapitre notre clé d'entrée que constitue l'évaluation des risques pour explorer le choc entre celle-ci, les pratiques des inspecteurs et mettre un peu plus au grand jour les tensions en œuvre dans la profession.

Selon nous, la vigueur du débat sur l'évaluation des risques, avec lequel nous avons ouvert notre travail, n'a pas pour source principale les différentes approches politiques de la prévention par les inspecteurs du travail. Elle se nourrit pour l'essentiel de l'interrogation de la pratique des inspecteurs du travail que suscite l'évaluation des risques. En effet, cette obligation interpelle la posture et l'expertise des inspecteurs dans les activités de diagnostic (II) et de prescription (III) qu'ils déploient dans les entreprises. Mais cette activité de diagnostic et de prescription s'inscrit dans une économie générale de l'activité des inspecteurs que nous devons présenter au préalable (I)

1 L'ACTIVITE DES INSPECTEURS : LA DOMINATION PAR LES CIRCONSTANCES

A l'extérieur de l'institution, comme à l'intérieur, l'activité des inspecteurs du travail a donné lieu à peu d'étude.

Nous avons cité plusieurs fois Dodier qui a étudié selon une approche ethno-sociologique en 1986 la pratique quotidienne des inspecteurs et contrôleurs lors de leurs inspections en matière d'hygiène et de sécurité dans les entreprises pour en faire ressortir les modes de légitimation. Les observations que nous rapportons dans ce chapitre se situent dans le prolongement des siennes.²

Au sein du ministère du travail, l'activité des inspecteurs a été étudiée dans trois circonstances. La première est chronique, et se rapporte à la rénovation périodique des « états

¹ Demailly, L., (1998), La restructuration des rapports de travail dans les métiers relationnels, in *Travail et Emploi* n°76.

² L'activité des contrôleurs a aussi été étudiée par Parage P. (2001), « L'analyse de l'activité dans les systèmes dynamiques et humains : le cas des contrôleurs du travail », mémoire de DEA, Chaire de communication didactique, CNAM, septembre 2001.

d'activité » des agents destinés au contrôle de leur activité par la hiérarchie et à l'établissement du rapport annuel prévu par la convention n°81 de l'OIT³.

La deuxième est la redéfinition du dispositif de formation initiale des inspecteurs du travail en 2000 qui a été précédée en 1998 d'une étude sur les activités et compétences des inspecteurs, réalisée à la demande de l'INTEFP et de la DAGEMO⁴.

La troisième est la mise en place, en 1999-2000, d'une « étude-métiers » par la DAGEMO destinée à maîtriser le développement de métiers différents au sein du ministère et à favoriser la gestion des compétences.

Les deux premières ont produit les éléments les plus tangibles que nous présentons ci-dessous⁵.

Si chacune de ces études a associé des agents de terrain de l'inspection, elles n'ont pas produit de débat en son sein.

Relevons qu'aucune d'entre elles n'a analysé l'activité, au sens que lui donne l'ergonomie de langue française⁶, des agents. Il s'agit davantage d'un inventaire sommaire des missions ou des tâches accomplies. C'est ce sens que nous donnons au terme d'« activité » que nous employons dans ce chapitre.

L'activité des inspecteurs du travail, en direction des entreprises, dans le domaine de la prévention des risques comme dans les autres, est dominée par les circonstances (I). Les raisons de cette domination sont à rechercher dans la prescription adressée aux inspecteurs à laquelle ils consentent (II). Pour autant, les inspecteurs se partagent sur le rapport aux circonstances et les clivages rejoignent ceux sur l'évaluation des risques (III).

1.1 L'ACTIVITE DES INSPECTEURS EST DOMINEE PAR LES CIRCONSTANCES

Donnons quelques repères sur l'activité des inspecteurs en direction des entreprises (I), pour relever le constat récurrent d'une domination par les circonstances de leur activité d'ensemble (II), comme de celle relative à la prévention des risques (III).

De cette situation il résulte pour les inspecteurs des difficultés à capitaliser et mutualiser leurs expériences.

³ Document n°1-535 des Notes de la Mission n°43 édité par la MICAPCOR août 2001 « Règles de droit relatives à l'obligation d'élaborer et de publier un rapport annuel sur l'inspection du travail ».

⁴ Redéfinition du projet de formation initiale des inspecteurs du travail – rapport d'étape : les activités et compétences des inspecteurs du travail, Bourdin J. (CAFOC de Créteil) avec la collaboration de Mokhtar Kaddouri (CNAM – Centre de recherche sur la formation), 04/11/1998.

⁵ De « l'étude métier » effectuée par la DAGEMO retenons qu'en prospective elle propose une évolution des métiers de contrôle vers un travail en réseau, pour l'essentiel interne à l'administration, destiné non à opérer une coordination avec les autres acteurs mais à accroître l'expertise propre des agents.(p. 45-71)

⁶ « La notion d'activité envisagée comme l'expression du rapport au travail implique au moins trois termes : le rapport au matériel (y compris les aspects immatériels), aux autres, à soi-même.(...) L'activité de travail consiste donc à réaliser la tâche en tenant compte à la fois des contraintes et des ressources extrinsèques et intrinsèques, les exigences réciproques étant hétérogènes et le plus souvent conflictuelles, pour ne pas dire incompatibles » Teiger C. (1993), « L'approche ergonomique : du travail humain à l'activité des hommes et des femmes au travail », in *Comprendre le travail, Education permanente*, n°116, 1993/3.

1.1.1 L'ACTIVITE DES INSPECTEURS

Depuis l'après-guerre, l'inspection du travail a connu trois vagues d'instructions ou de réflexions sur son activité, associées au compte rendu de celle-ci. En 1972-73, puis en 1979-1980 et enfin en 2001-2003. Toutes rendent compte d'une double tension : la première entre les tâches administratives ou sédentaires et l'activité de contrôle, la seconde entre les visites programmées et les sollicitations. Elles assignent toutes pour objectifs aux inspecteurs une présence la plus importante sur le terrain. On y mesure néanmoins l'évolution des méthodes de travail de l'inspection.

La première a donné lieu à des instructions de l'inspection générale qui prévoient que

« Les inspecteurs doivent consacrer aux visites d'établissements, deux journées par semaine et les contrôleurs au moins trois. Par ailleurs, un agent effectuant des contrôles doit, par journée pouvoir visiter en moyenne : deux établissements de plus de 50 salariés, ou 4 établissements de 11 à 50 salariés, ou 8 établissements de 1 à 10 salariés » (note IGT 2/71 et 5/72).

Ces instructions invitent l'inspecteur à établir un programme d'inspection destiné à assurer la visite de tous les établissements suivant une périodicité donnée, à simplifier le travail de bureau en s'en déchargeant sur les agents administratifs et à veiller à « ce que l'activité itinérante ne soit pas sacrifiée au profit des tâches sédentaires, ni les contrôles systématiques au profit des affaires courantes ». Les agents devaient ainsi parvenir à visiter une fois par an les entreprises de plus de 50 salariés, une fois tous les deux ans celles de 10 à 50 salariés, et une fois tous les trois ans celles de moins de 10 salariés. Un inspecteur devait ainsi procéder, chaque mois, à 30-40 interventions (visites et contre visites) en entreprise et un contrôleur à 60-80. En 2000 nous en sommes à la moitié.

Les réflexions sur l'activité des agents de l'inspection du travail menées à la fin des années 1970⁷ se traduisirent par une rénovation limitée des « états d'activité ». Elle fut accompagnée de la rédaction en 1980 d'un fascicule, « La pratique de l'inspection du travail », destiné notamment à faciliter l'établissement de ces nouveaux « états » et qui fut présenté au 4^{ème} trimestre 1980 par les inspecteurs généraux de l'IGAS aux directeurs régionaux et départementaux.

En réalité, l'objet de ce fascicule était d'édicter une doctrine sur les pratiques des agents de contrôle. Il nous renseigne utilement sur les activités des agents en distinguant « les interventions dans les entreprises » et « l'inspecteur à son bureau ». On y relève la variété des types d'interventions, l'importance des sollicitations dont fait l'objet l'inspection et la faiblesse des régulations internes destinées à les maîtriser et à rationaliser collectivement l'activité.

Selon ce document, « l'essentiel de la mission d'inspection du travail s'exerce dans les entreprises » et la « visite » en constitue le noyau. La distinction opérée entre les différents types d'intervention en entreprise rend compte des différentes tâches accomplies par l'inspecteur. Citons le document :

« Désormais la terminologie suivante sera adoptée :

Intervention : toute démarche dans l'entreprise effectuée par un membre du corps de l'inspection du travail ou du corps de contrôles quelle qu'en soit la raison, quel qu'en soit l'objet.

Visite ; intervention au cours de laquelle on a examiné sur place les conditions matérielles du travail : installations, machines, mécanismes, poste de travail. Si en raison de la dimension de l'entreprise et de la nature des installations ou du temps dont dispose l'agent, la visite ne peut porter sur la totalité des installations, il procède à plusieurs visites partielles (...).

⁷ Ces réflexions accompagnèrent la mise en place du décret du 24 novembre 1977 sur l'organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi et le renouvellement important des effectifs d'inspecteurs du travail.

Les autres interventions peuvent être effectuées pour des raisons les plus variées, elles sont ainsi regroupées :

1. *Contre visite* : contrôle de la suite donnée par l'employeur aux notifications formulées lors des interventions précédentes quand ce contrôle est opéré en dehors de la visite.
2. *Contrôle ponctuel* : investigation portant sur un ou plusieurs points particuliers de la réglementation, soit de la propre initiative de l'agent, soit à la suite d'une réclamation.
3. *Enquête d'Accident du travail ou de Maladie professionnelle*.
4. *Recueil d'informations* : enquête provoquée par une demande de l'administration qui sollicite des informations et/ ou des avis nécessitant des vérifications pratiquées sur le terrain. Appartiennent à ce type, les enquêtes que l'inspecteur effectue pour se prononcer dans les domaines de sa compétence (généralement des dérogations).
5. *Réunion du C.H.S ou organisme de même nature*.
6. *Relations professionnelles* : Intervention à la demande de partenaires sociaux pour la mise en place ou un meilleur fonctionnement d'institutions.
7. *Enquête pour instruire une demande d'autorisation de licenciement de personnel protégé*
8. *Idem licenciement économique*.
9. *Conflit collectif* : réunion paritaire ou intervention auprès d'une des deux parties séparément, en vue de faciliter le règlement d'un conflit ».

Et le fascicule poursuit en distinguant les interventions selon leur élément déclencheur :

« Les interventions dans les entreprises peuvent être rangées en deux catégories :

- les interventions spontanées
- les interventions provoquées.

Les interventions spontanées sont celles qui sont décidées par l'agent qui en est chargé. (...). Les interventions provoquées le sont :

- soit par l'autorité supérieure (enquête portant sur tel point ou tel cas particulier ou même sur un problème d'ensemble concernant plusieurs entreprises),
- soit par l'événement qui s'est produit dans l'entreprise (accident, conflit,...)
- soit à la demande (entreprise ou salarié).

C'est dire que l'inspecteur ne maîtrise pas les interventions provoquées. (...) Plus les interventions provoquées sont nombreuses moins les visites des entreprises sont fréquentes. Il faut privilégier les interventions spontanées. (...) Parmi les interventions provoquées. Il convient de choisir (...) ».

Relevons que le terme de «spontanée » pour définir les visites qui relèvent de l'initiative des agents, par opposition à celles que les événements ou la demande leur imposent, trahit l'absence de souci de stratégie collective pour l'inspection, de la part des auteurs de ce manuel, en 1980.

Il est significatif qu'aucune régulation collective de l'activité des agents ne soit envisagée dans ce document, tout au plus «il est rappelé que le programme annuel des interventions spontanées (visites) doit être soumis préalablement au directeur départemental et les mesures étant prises pour en faciliter la réalisation, le degré d'exécution du programme doit être examiné en cours d'année ».

Mais, l'inspecteur mène aussi une activité sédentaire que le ministère souhaite limiter quoiqu'elle soit très variée :

« Depuis que les inspecteurs du travail disposent d'un bureau avec du personnel administratif⁸, ils consacrent une partie de plus en plus importante de leur temps au travail effectué dans le bureau. Non seulement, ils sont tenus de prendre connaissance des textes de plus en plus nombreux et variés, de rédiger des lettres, rapports et documents à caractère juridique mais aussi ils y reçoivent des employeurs, des salariés et leurs représentants. Cette activité sédentaire doit être maîtrisée. Si l'inspecteur du travail et les contrôleurs disposent d'une très grande indépendance dans l'organisation de leur emploi du temps, il convient en revanche, qu'ils s'astreignent à une discipline rigoureuse ».

⁸ Jusqu'à la fin des années 1930, les inspecteurs ne disposaient que de leur domicile pour accomplir leur travail administratif. L'attribution de tâches liées à la gestion de la main-d'œuvre leur apporta locaux et personnels administratifs.

Il se déduit du document de 1980– ainsi que des instructions du début des années 1970 de l’Inspection générale évoquées plus haut – un emploi du temps hebdomadaire décomposé en demi-journées : une pour les réunions, une ou deux pour la réception du public, trois ou quatre pour les travaux administratifs et autant dans les entreprises.

Trente années plus tard, en 2000, l’activité des inspecteurs obéit toujours au même séquençement hebdomadaire. Notre enquête établit que les deux tiers des inspecteurs sont présents- en moyenne sur le mois - moins de deux journées par semaines dans les entreprises et ne parviennent ainsi pas à l’objectif qui leur a été assigné sans discontinuité depuis 1972 et qui n’a semble-t-il jamais été atteint :

Nombre de journées par semaine en entreprise	% des agents
2,5 et plus	20%
2 journées	30%
1,5 et moins	50%
Q 32 Questionnaire	

Hors du bureau, selon notre enquête, les inspecteurs accomplissent, en moyenne 155 visites par an en 2001, soit près de 15 par mois :

38% accomplissent 120 visites ou moins.

29% « entre 120 et 200.

33% « 200 ou plus.

Les travaux menés en 2001-2003 «en vue de réviser le rapport annuel au BIT sur l’activité de l’inspection du travail »⁹ aboutirent à la distinction de six principaux thèmes d’activité qui traduisent la prise en compte accrue des activités de régulations internes et externes des inspecteurs. Citons-les :

- le contrôle, sa préparation et son suivi,
- la prise de décision et la contribution aux prises de décisions du directeur départemental ou régional,
- l’accompagnement du dialogue social : conciliation préventive, conflits collectifs,
- le renseignement : permanences téléphoniques, réception, courrier,.....
- les activités répressives : procès verbaux, arrêts de chantiers, etc....,
- la professionnalisation et l’animation : la formation, la participation à des groupes de travail et à des réunions, l’aide à la négociation d’accord,
- les activités exceptionnelles : intérim, surveillance de concours,

Le travail réalisé en 1998 par l’INTEFP et le CNAM (Centre de recherche sur la formation) en vue de redéfinir la formation initiale des inspecteurs élèves, a été amené à distinguer les activités internes et les activités externes. Les deux y sont caractérisées par une importance accordée aux régulations. Enumérons-les :

1. les activités internes des inspecteurs en section :

- le management de la section
- la participation au management de la direction départementale
- la production d’avis
- la formation, l’amélioration des pratiques
- le recueil et le traitement d’informations

⁹ Lettre de la « Chef de la MICAPCOR » du 28/12/2001 de constitution d’un groupe de travail sur le rapport annuel au BIT – réunion du 13 novembre 2001.

2. les activités externes des inspecteurs en section :

- contrôle et décision
- information, conseil, médiation, expertise
- partenariat

L'étude énonce aussi les compétences liées à ces activités, fondées sur le triptyque : savoirs, savoir-faire et savoirs relationnels, qui accordent une place importante à l'analyse stratégique.

1.1.2 LE CONSTAT RECURRENT D'UNE DOMINATION PAR LES CIRCONSTANCES

Il existe un décalage entre l'importance accordée par la hiérarchie et une fraction des inspecteurs aux régulations conjointes et leur capacité à maîtriser l'activité d'inspection. Les inspecteurs n'arrivent pas à faire face au flux des sollicitations constitué par les demandes individuelles des salariés, les demandes ponctuelles de la hiérarchie et les événements imprévus tels que les accidents du travail ou les conflits collectifs renvoyant à une notion d'urgence. Le constat est établi de manière récurrente, tout comme l'invitation à la détermination du travail par objectif afin d'assurer la mise en œuvre des actions prioritaires du ministère.

Citons, suivant un ordre chronologique, quelques-uns de ces constats et les préconisations qu'ils ont appelées :

Le rapport annuel de l'IGAS, 1973

« Si certains inspecteurs ont su organiser leur activité de façon telle que leurs contrôles soient renouvelés régulièrement et portent sur l'ensemble de la réglementation, d'autres se laissent trop dominer par les pressions de l'actualité quant au choix des établissements visités et aux questions traitées : or les demandes d'intervention syndicales concernent très rarement les problèmes d'hygiène et de sécurité du travail ».

Le rapport établi par des Villermistes en **1992** observe chez les inspecteurs du travail « une dérive sous la pression des sollicitations, de la désyndicalisation, de l'affaiblissement de l'Etat de droit et de l'inadéquation croissante des moyens, vers une fonction de "pompier" ou "d'assistante sociale" »¹⁰.

Face à ce constat le responsable de la MICAPCOR propose de développer une approche par objectifs mais sans répondre à la question du traitement des sollicitations individuelles :

« Une véritable stratégie de l'inspection du travail doit être développée. Elle suppose : l'évolution des pratiques professionnelles de l'inspection du travail, en passant de l'état de réaction à l'événement dans laquelle elle se trouve le plus souvent à la conduite d'actions par objectifs, le renforcement de sa présence dans les entreprises et de l'efficacité de ses interventions, la cohérence d'ensemble des actions menées à travers une animation portant sur l'analyse des situations, la détermination des priorités et des objectifs, la programmation et l'évaluation de l'impact »¹¹.

En 1993, la ministre ne se résout pas à rompre avec le traitement de la demande individuelle dont elle reconnaît la légitimité :

« La réponse aux demandes de renseignements en matière de réglementation du travail de droit conventionnel, d'emploi et de formation professionnelle, fait partie de la mission de service public de l'inspection du travail. Les sollicitations individuelles, les plaintes notamment constituent un moyen irremplaçable d'informations et d'orientations d'une partie de l'activité de l'inspection du travail. La protection des salariés s'exerce aussi en répondant d'une façon satisfaisante à leurs demandes individuelles. Cependant l'importance croissante de la demande de renseignements constitue à l'évidence si celle-ci n'est pas correctement gérée un facteur de désorganisation qui nuit à l'efficacité de l'action de l'inspection du travail »¹².

¹⁰ « Pour la cohérence de l'action des SETE », rapport à Mme la Ministre, janvier 1992.

¹¹ Note du Chef de la MICAPCOR sur l'animation de l'inspection du travail de juillet 1992 aux DRTE et DDTE

¹² Note d'orientation du 15 mars 1993.

En l'absence de décision, l'inspection reste, **en 1996**, confinée au travail dans l'urgence :

« L'inspection du travail est de plus en plus confrontée aux flux des sollicitations extérieures, et conduite à gérer des carences et des dysfonctionnements qui ne relèvent pas de ses missions premières, ce qui engendre une concurrence entre les tâches et des difficultés dans la gestion du temps. L'arbitrage par l'urgence tend à éclipser la nécessité de conduire des actions par objectifs »¹³.

Le rapport établi en janvier **2001** par l'IGAS évoque le risque de submersion des sections d'inspection du travail par le développement de la demande individuelle résultant des mutations de notre société :

« La demande du public en droit du travail apparaît forte et de nature très variée. L'affaiblissement des médiations sociales, les nouvelles formes d'emploi, la complexité croissante des règles de droit ont favorisé le développement de la demande individuelle. Ces évolutions socio-économiques se sont conjuguées avec la plus grande attention des citoyens à la connaissance et à la défense de leurs droits. Face à ce développement de la demande individuelle l'inspection du travail organisée autour de 441 sections risque de se trouver submergée ». L'IGAS pose le problème « l'articulation entre la gestion des plaintes individuelles et l'action collective constitue un défi pour assurer l'effectivité du droit du travail »¹⁴.

Le rapport de l'IGAS évalue à 25% les contrôles effectués à l'initiative propre de l'inspecteur :

« Un inspecteur du travail – mais la structure de l'activité se retrouve chez la plus part des inspecteurs du travail rencontrés par la mission – considère que son programme d'activité est constitué pour 50% de contrôles nécessités par les décisions administratives à prendre, de présence dans les CHSCT, d'enquêtes accidents du travail : les contrôles effectués à son initiative constituent 25% de son programme, les contrôles menés à la suite de réclamations individuelles ou collectives représentant les 25% restants ».

« Les critères d'intervention des agents de contrôle diffèrent selon les départements et les agents. Selon l'enquête réalisée auprès de 32 DDTEFP, les trois principaux critères sont d'une part l'existence d'une plainte ou d'une demande d'intervention, d'autre part la sollicitation de représentants du personnel ou la nature collective du litige, enfin la gravité du problème ou l'urgence. (...) Les critères de choix dépendent des agents et de leur pratique » (IGAS, 2001b, p.42-44).

Le rapport « Chaze » opère le même constat en 2001 :

« L'inefficacité des modes d'action individuels, dans l'urgence et sous la pression d'une demande des usagers en constante augmentation sur des champs où l'inspection du travail n'est pas juridiquement compétente »¹⁵.

Et il identifie deux axes de progrès externe : d'un côté, améliorer le traitement de la demande individuelle, et d'un autre, augmenter la présence en entreprise rendue possible « à la condition d'un désengagement effectif du traitement direct de la demande individuelle », avec pour méthodes : « Privilégier les pratiques collectives, savoir dégager les priorités, transmettre et partager les informations, élaborer des stratégies ».

Le rapport de l'IGAS en **2002** renouvelle le constat et appelle à une prise de décision politique concernant le traitement par les inspecteurs de la demande individuelle :

« Faute d'orientation, l'activité des agents est largement absorbée par le traitement des sollicitations individuelles : La mission a constaté dans tous les départements qu'elle a visité, la place très importante dans l'activité des agents de contrôle, du traitement des sollicitations individuelles. Cette activité couvre l'accueil des usagers mais aussi les suites qui lui sont données sous formes d'interventions en entreprise. Cette situation s'explique d'abord par la forte demande des usagers. Mais, elle résulte aussi de la faiblesse du pilotage qui conduit les agents à s'investir pleinement dans le traitement de la demande individuelle. (...) » p.44.

¹³ Circulaire d'orientation d'action dans le domaine des relations de travail du **30 janvier 1996** p.3

¹⁴ Rapport n°2000-139 de janvier 2001. Traitement des plaintes et des sollicitations en droit du travail, présenté par Lignot M. et Roigt J., IGAS p.1-3.

¹⁵ Note de synthèse – janvier 2001

Aussi page 47 : « La mission estime que cette situation découle aussi de l'absence de message national clair sur la manière dont il faut gérer cette mission de service public » (IGAS 2002b, p.44 et 47).

L'IGAS met en balance la légitimité des sollicitations individuelles, déjà soulignée plus haut par la ministre en 1993, et le manque de légitimité des orientations collectives pour expliquer l'absence de mise en œuvre des priorités ministérielles.

« L'absence d'un cadre de priorités reconnues légitimes, conduit à ce que l'activité des services est d'abord orientée vers la réponse aux sollicitations individuelles. Ces activités ont un effet d'éviction par rapport à la présence programmée en entreprise, et donc sur la mise en œuvre de priorités telles que les risques professionnels »

« Le suivi des orientations suppose aussi que soit prise en compte par l'administration centrale, l'importance du traitement de la demande individuelle comme des tâches dites contraintes qui s'imposent à l'agent de contrôle. L'administration centrale n'a pas apporté de réponse claire sur le traitement de ces activités, alors qu'elles limitent en effet considérablement le temps pouvant être consacré à la mise en œuvre des priorités nationales » (IGAS 2002b p.4 et 14).

Tant de lucidité, sur l'entrave apportée aux actions collectives de l'inspection du travail par le traitement des demandes individuelles, attribuée à l'absence de décision dans ce domaine le caractère d'une décision politique. Les ministères du travail successifs ont clairement privilégié le rôle de régulation quotidienne des relations de travail, autrement dit de « pacification sociale », au détriment d'une approche transformatrice. Mais, nous verrons que cette politique recueille l'adhésion d'une fraction importante, voire majoritaire, des inspecteurs.

1.1.3 L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA SANTE SECURITE EST AUSSI SOUMISE AUX CIRCONSTANCES

Sans procéder à une plongée ethnographique, notre propre enquête menée sous forme d'entretiens avec six inspecteurs du travail sur leur activité au cours des mois de janvier et février 2002 montrent que « l'approche stratégique » de l'entreprise, le contrôle axé sur un projet ou sur son suivi, n'a été l'élément déclencheur que d'un quart des contrôles.

Eléments déclencheurs des interventions en entreprise ou chantiers, dans le champ santé/sécurité.	En % des interventions concernées par l'élément déclencheur
Décision ou avis à rendre.....	26%
Demande des salariés, de délégués, d'employeurs ou d'assistance de la part de contrôleurs du travail.....	27%
Prise de connaissance ou inquiétude sur une entreprise.....	22%
Projet d'action dans l'entreprise ou suivi d'un contrôle antérieur.....	24%
Source : enquête auprès de 6 inspecteurs du travail totalisant 122 interventions en janvier et février 2002.	

Mais surgit, à côté du traitement la demande individuelle, une activité importante non pointée par les rapports précités de l'IGAS, et qui vient grever le budget temps dont dispose les inspecteurs. Il s'agit, pour n'évoquer que le seul champ de la santé/sécurité, des demandes de rapport sur des accidents du travail ou maladies professionnelles, d'avis sur un permis de construire ou une installation classée, et de décisions à prendre ou à instruire : dérogation pour l'emploi des jeunes sur machines dangereuses, dérogation pour des travaux hyperbares ou pour l'emploi d'intérimaires à des travaux dangereux, étude de sûreté des installations pyrotechniques, etc.,.....

On soupçonne ainsi la difficulté que peuvent avoir les inspecteurs à se consacrer à des innovations telles que l'évaluation des risques. En effet, l'analyse de l'objet des interventions inventoriées plus haut, fait apparaître que 5% d'entre elles ont concerné l'évaluation des risques qui a été prescrite/ou suivie par la moitié des agents au cours de 6 interventions, lors de visite (2) et en CHSCT (4), dans cinq entreprises différentes. Un quatrième agent explique l'évoquer systématiquement en CHSCT sans la prescrire formellement. Les deux autres sont dans l'intention.

Nos entretiens et notre questionnaire adressé aux inspecteurs font apparaître la plus grande légitimité qu'ils accordent aux demandes des salariés au détriment de celles de leurs propres pairs ou de leur hiérarchie.

Avez vous le sentiment que les actions que vous menez dans le domaine de l'hygiène et la sécurité correspondent aux attentes des autres à votre égard ? (notez « 1 » pas d'attente, « 2 » faibles attentes, « 3 » attentes, « 4 » fortes attentes « 5 » sans opinion) <i>Votre action correspond-elle aux attentes</i>	« attentes, et fortes attentes »
Des représentants du personnel	78
Des salariés	59
Des autres préventeurs	46
Du ministère	32
De vos collègues	31
De votre Directeur départemental ou adjoint	28
Questionnaire IT Q 57	

Si les inspecteurs du travail se laissent dicter leurs actions par les circonstances c'est qu'elles constituent à la fois une prescription à leur égard (I) et une ressource (II)

1.1.4 UNE DOMINATION CONSTRUITE

Ces circonstances ne sont pas fortuites. Elles sont, pour l'essentiel, le fruit d'un prescrit et d'une organisation.

La prescription

La prescription soumettant les agents aux circonstances peut être explicite.

C'est la circulaire phare de 1965 :

« Les inspecteurs du travail organisent leurs visites en fonction des besoins exprimés. Ils répondent aux instructions de l'administration centrale et aux sollicitations qui viennent des usines, des bureaux et des chantiers. Ils doivent procéder aux enquêtes justifiées par des doléances ou des déclarations d'accidents et de maladies professionnelles ».

C'est aussi la position citée plus haut de la ministre du travail en 1993, et le discours de l'Etat à la fin des années 1990 mettant « l'utilisateur » au centre de ses préoccupations. Citons ainsi le premier des cinq axes stratégiques du "plan pluriannuel de modernisation" (PPM) :

« Adapter notre action aux besoins des usagers – L'utilisateur est au centre de nos préoccupations : le service public doit être le service au public » et le ministère d'écrire « Le programme pluriannuel de modernisation du ministère chargé du travail a renforcé la nécessité de s'adapter aux attentes des usagers (...) »¹⁶.

¹⁶ Le PPM 1999-2001, Ministère de l'emploi et de la solidarité. Voir aussi la Directive Nationale d'orientation (D.N.O) pour l'année 2002 et le Rapport annuel 2001 de l'IGAS « les institutions sociales face aux usagers »

La prescription peut aussi être implicite à travers la multiplication des avis ou décisions administratives que l'inspecteur est tenu de rendre, en application de la loi, des procédures inter administratives ou des procédures internes et qui lui prennent un temps important.

L'inspecteur adopte alors trois types d'attitudes : minimiser le temps consacré en limitant son action au domaine étroit concerné par l'avis à rendre au risque d'une frustration de ne pas donner la pleine mesure de ses capacités de contrôle¹⁷, prendre la sollicitation pour prétexte afin d'opérer un contrôle complet, au risque de s'écarter de son plan de travail, réinvestir dans la sollicitation ses propres objectifs, dans une involution des buts que D. Montjardet a bien mis à jour dans l'activité policière (Montjardet D. 1996a, p.210).

L'urgent, la production de l'avis ou de la décision dans les délais impartis par la hiérarchie ou par le code du travail, se substitue à l'important. Et dans ces conditions, l'espace et la légitimité d'une approche stratégique s'amenuisent.

Enfin, les nombreuses informations dont l'inspecteur est légalement destinataire constituent un «quasi-prescrit»¹⁸ : déclaration d'accident de travail, convocation aux CHSCT, plan de retrait d'amiante,.....Elles constituent toutes des sollicitations qui, selon le niveau d'approche stratégique de l'agent, peuvent remplir très vite son agenda.

L'organisation

L'organisation qui soumet l'inspecteur aux circonstances c'est sa compétence territoriale¹⁹; c'est l'accessibilité construite de l'inspecteur du travail aux usagers. Ses nom, adresse et numéro de téléphone sont, en application de la loi, affichés dans les entreprises. Il tient une permanence hebdomadaire et chaque direction départementale fait connaître au public les compétences territoriales des sections d'inspection.

Les inspecteurs sont de ce fait soumis à ce que Daniellou appelle la « prescription remontante » et sa possible entrée en conflit avec les autres prescriptions de la hiérarchie : « lorsque la “matière” du travail est humaine, la prescription vient aussi du client, du patient, de l'élève : la prescription que représente la sonnette du malade vient en conflit avec celle qui programme l'heure de distribution des médicaments »²⁰.

Les inspecteurs sont soumis à une injonction contradictoire

Les inspecteurs sont soumis à un impératif contradictoire.

D'un côté, ils doivent rendre les avis et décisions dans les délais impartis, mettre l'utilisateur au centre, assurer une présence maximale dans les entreprises, prévenir les conflits et éviter toute plainte relative à un non-traitement de dossier, avec le souci nouveau de leur responsabilité pénale engagée par les décisions et non-décisions.

Il est significatif que la quasi-totalité des inspecteurs que nous avons entendu évoquent pour principale attente du ministère à leur égard, le fait « d'éviter le bruit, ne pas faire de vague ».

¹⁷ Ainsi, sollicité pour donner une dérogation pour l'emploi de jeunes de moins de 18 ans sur une machine dangereuse, l'agent centrera son contrôle sur la conformité technique de la machine et relativisera les questions organisationnelles ainsi que les procédures de sécurité en place, telle que l'évaluation des risques.

¹⁸ Certains inspecteurs d'ailleurs, s'interrogent sur la mise en cause de leur responsabilité en cas de non-traitement de ces informations.

¹⁹ Les inspecteurs sont très attachés à cette compétence territoriale ; une minorité la vit d'une manière possessive (Cf. Q 26), la majorité y voit une garantie d'indépendance et de service rendu au public.

²⁰ Daniellou F. (2002) « Le travail des prescriptions », in Actes du XXXVIIème congrès de la Self, op.cité, p.9.

Près de la moitié des agents interrogés par questionnaire attribue au ministère l'objectif de « satisfaire les plaignants », lequel arrive en 3^{ème} position sur six parmi les objectifs attribués par les inspecteurs au ministère.²¹

D'un autre côté, ils doivent mettre en œuvre les actions prioritaires, et faire preuve de créativité en adoptant via des diagnostics locaux et un partenariat, une approche stratégique.

Les inspecteurs se reconnaissent mal dans ce dilemme : pour près de 90% d'entre eux ce qui l'emporte en matière de travail bien fait c'est une action bien construite d'amélioration de la prévention ; en même temps leur engagement social et la gratification retirée du service rendu à l'usager les amènent à valoriser les demandes des salariés et des employeurs²².

Au-delà des pétitions de principe en faveur du travail par objectif et dans l'attente d'une prise de décision politique concernant l'adoption de modalités d'éviction de la demande individuelle permettant la mise en œuvre effective des actions collectives, des expériences ont lieu, ici et là, destinées à alléger cette charge. Citons le cas de l'expérience POEME menée en Seine-Maritime de 1997 à 2000, « ce projet vise à réduire les sollicitations individuelles qui s'adressent aux sections d'inspection du travail afin que les agents se consacrent à leur mission de contrôle » avec pour but de « réserver deux jours par semaine à des actions de contrôles programmées » et dont le résultat le plus tangible a été de « faire émerger une conception commune du métier » à travers les débats qui ont accompagné ce projet²³.

Pour autant, faute de la prise de décision politique appelée de ses vœux par l'IGAS l'injonction contradictoire pesant sur les agents n'a pas été levée et nous reconnaissons, le plus souvent, dans l'organisation du travail des inspecteurs « l'indescriptible chaos des prescriptions non filtrées, non arbitrées, non hiérarchisées par l'organisation », identifié par M. Berthet et D. Cru dans certaines organisations²⁴.

1.1.5 UNE DOMINATION « CONSENTIE »

On ne comprendrait pas une certaine acceptation par les inspecteurs de la domination de leur activité par les circonstances, si on n'évoquait pas les ressources qu'ils en tirent.

Les inspecteurs trouvent dans une partie des sollicitations extérieures dont ils font l'objet une occasion, légitime et ludique, de découvrir des champs nouveaux et de construire de nouveaux savoir-faire. En effet, en dehors des sessions de formation initiale ou continue, les inspecteurs acquièrent leur connaissance pour l'essentiel lors de la conception d'une action collective ou lorsqu'ils ont un problème à résoudre. C'est ainsi que plus d'un an après la parution des nouveaux textes sur la prévention du risque cancérogène 1/3 des agents n'avaient pas encore pris connaissance de la réglementation. Ces sollicitations sont aussi un facteur d'innovation. Ainsi, les inspecteurs du travail s'enorgueillissent d'avoir mis à jour, à partir de plaintes de salariés, des pratiques telles que le marchandage/ merchandising dans la grande distribution, la fausse sous-traitance dans le bâtiment, etc. Elles constituent ainsi une source d'apprentissage individuel et parfois collectif.

²¹. Q 52

²² Cf. Q 2 et Q 26.

²³ (IGAS 2001b, p.45) et aussi Evolution des pratiques de l'inspection du travail, journées d'échanges 4 et 5 novembre 1999, INTEFP, 2000.

²⁴ Berthet M. et Cru D. (2002), M. Berthet est responsable du département santé et travail de l'ANACT, et D.Cru est chargé de mission à l'ARACT d'Ile de France.

Ces sollicitations leur permettent aussi de justifier la liberté qu'ils prennent à l'égard de programmes d'actions prioritaires auxquels ils n'adhèrent pas forcément. La soumission de l'inspecteur à l'usager devient ainsi, le pendant de leur approche « libérale » de la fonction. Ces « circonstances » apparaissent donc, comme autant d'incertitudes, dont ils tirent profit et dont ils tentent d'avoir la maîtrise, notamment, pour certains, en revendiquant que la section soit le point d'accès privilégié des usagers à l'administration²⁵. La valorisation par les inspecteurs de ces sollicitations s'assimile à une valorisation de l'indétermination qui constitue une « contre action » à l'égard de la rationalisation et du contrôle de leur activité²⁶.

Les sollicitations extérieures sont aussi une forme de reconnaissance sociale gratifiante qui conforte les inspecteurs dans l'adhésion à la grandeur civique. Emus par les salariés qui viennent se plaindre dans leur bureau, indignés par certaines conditions de travail, les inspecteurs tirent de la résolution de ces problèmes une reconnaissance inter personnelle. Les résultats obtenus dans le traitement d'une plainte donnent à ces sollicitations une légitimité que l'action collective, dont les résultats sont plus difficiles à évaluer et à imputer aux agents, peine à leur donner.

Enfin, le service rendu aux interlocuteurs privilégiés des inspecteurs que sont les représentants du personnel, constitue un investissement. Il permet d'en faire des informateurs, voire des « obligés » dont l'inspecteur saura tirer parti dans d'autres circonstances, éventuellement même dans la mise en œuvre d'actions collectives.

1.2 UNE DOMINATION QUI PARTAGE LES INSPECTEURS

Pour profitables que soient les sollicitations extérieures et leur traitement, elles constituent l'un des termes de l'injonction contradictoire auxquels les inspecteurs sont soumis et elles peuvent rentrer en tension avec les différentes conceptions du métier. Aussi observons-nous parmi les inspecteurs des divergences à l'égard du traitement des demandes individuelles.

1.2.1 LES DIFFERENCES DE PRATIQUES DES AGENTS

L'IGAS et les inspecteurs observent un écart de pratiques entre inspecteurs et contrôleurs, mais aussi entre inspecteurs quant à l'émancipation à l'égard des demandes individuelles :

Citons l'IGAS qui souligne la différence entre inspecteurs et contrôleurs :

« La prise en charge des plaintes dans les sections d'inspection dépend encore fortement des pratiques des agents. La place des plaintes dans l'activité des agents de contrôle n'est pas la même selon qu'il s'agit des inspecteurs ou des contrôleurs du travail. Ces derniers étant plus amenés à organiser leur action à partir des demandes individuelles » (IGAS, 2001b, p 2).

Parmi les inspecteurs, nous observons que seulement 13% d'entre eux estiment arriver à véritablement opérer des choix quant aux entreprises et aux obligations contrôlées²⁷. Un tiers seulement considèrent ne pas arriver à faire des choix. Entre les deux, une majorité

²⁵ D'où l'importance pour ces agents d'une compétence territoriale de la section.

²⁶ Dans ce sens voir les observations de Jamous H. (1973), « Professions ou systèmes auto-perpétués ? », in *Rationalisation, mobilisation sociale et pouvoir*, centre de sociologie de l'innovation, Paris, 1973. Voir aussi les travaux de Michel Crozier. Voir aussi Mouhanna C. (2001), « Faire le gendarme », in *Revue française des affaires sociales* n°42-1, p.31-55, qui observe que la légitimité des chefs est remise en cause lorsque l'activité est en fait dominée par les circonstances.

²⁷ Q 27

d'inspecteurs se reconnaissent dans ce que les circonstances leur dictent ou parviennent à les plier à leurs propres préoccupations.

Résistants aux circonstances, la moitié des agents établissent, concernant leur propre activité, un programme d'actions ou d'objectifs, mais très peu, moins de un sur cinq, parviennent à le formaliser par écrit²⁸. Ils ne sont pas plus nombreux à effectuer des bilans de leurs actions. Dès lors, les apprentissages individuels et, surtout, collectifs sont limités.

Notre questionnaire permet d'établir un lien entre une approche stratégique du métier par les agents et l'investissement du champ de l'évaluation des risques. Ainsi, les inspecteurs qui élaborent un programme d'action personnel sont sur représentés de 10 à 15% parmi ceux qui marquent un intérêt élevé et une pratique poussée en matière d'évaluation des risques²⁹. En effet, les deux démarches partagent la même prise en compte de la temporalité dans l'action, la nécessité de coopérations et l'accomplissement de choix.

1.2.2 LES DISCOURS DIFFERENTS DES INSPECTEURS

A l'image de ces chercheurs cités par Michel Berry³⁰, les inspecteurs sont dominés par les obligations et les sollicitations, et si certains justifient cette situation par leur conception du service public, d'autres sont dans le regret permanent d'un espace trop réduit de créativité.

Pour pusillanimes que soient les initiatives prises par le ministère afin d'alléger les demandes individuelles des usagers, elles suscitent des critiques.

Ainsi, l'IGAS observe, en 2001, que « la mise en œuvre de cette organisation conduit à couper certains inspecteurs du travail des plaintes individuelles, orientation perçue et critiquée par des organisations syndicales » (IGAS, 2001b, p 45).

L'ensemble des inspecteurs dénonce l'injonction contradictoire qui leur est adressée et revendique le traitement des plaintes en invoquant, selon les cas, des arguments de l'ordre du civisme, de l'efficacité collective ou des deux.

Ainsi des inspecteurs du travail de l'association Villermé en 1985 qui se réfèrent au « droit » : « Pour les salariés qui, individuellement, ont un droit à faire respecter, l'inspection du travail demeure le premier recours, le premier lieu où présenter leur réclamation. Le ministère du travail nous enjoint de nous écarter du traitement de ces demandes, mais n'est ce pas omettre que l'application des droits collectifs passe précisément par un rapport quotidien aux individus que ces droits concernent ? » (Butaud G., Perin F., Thery M. 1985)³¹

Les élus de la CGT expriment en 2001 le même point de vue avec une vigueur renforcée : « On nous dit toujours ce que nous devons faire. On n'ose jamais écrire ce que nous ne devons pas faire. Qui oserait écrire qu'il ne faut pas s'occuper du salarié en quête d'une attestation ASSEDIC, d'un rappel de salaire pour heures supplémentaires, de salaire impayé, de la sécurité au travail ? Il en découle que l'Inspection du travail est un service public qui a les pieds ancrés dans le quotidien, dans le monde du travail. C'est la bouée de sauvetage...ses références sont affichées dans les entreprises. Sa crédibilité et celle de l'institution sont attachées à la réponse qu'elle apporte aux demandes des usagers sur l'intégralité du champ défini par la loi »³².

²⁸ Q 53-54

²⁹ Q 53*Q72 et Q 65. Pour autant des agents peuvent avoir une approche stratégique dans d'autres circonstances et ne pas investir le champ de l'évaluation des risques ER.

³⁰ Berry M. (1994), « Le chercheur et son agenda », *Lettre de l'Ecole de Paris du management*, mars 1994

³¹ Butaud G., Perin F., Thery M (1985) « Les funambules du travail : pratiques de l'inspection du travail », *Droit social*, avril 1985 p.272.

³² Déclaration des élus CGT lors de la CAP du 14 mars 2001.

Les deux associations professionnelles Villermé et ADPIT ³³ évoquent aussi, en 2000, l'efficacité collective du traitement de ces demandes individuelles :

« Même si le ministère nous "invite" chaque année à définir nos priorités, l'agent de contrôle, aujourd'hui n'a plus la possibilité de prendre des initiatives dans le cadre de son activité. L'agent n'a pas de réelle liberté d'action, sachant qu'il paraît impossible de refuser de répondre à la demande individuelle croissante. Ces réclamations individuelles font d'ailleurs bien souvent émerger les demandes collectives »³⁴.

L'argumentation déployée par la CGT comme par Sud Travail révèle aussi une volonté de monopole de la profession à l'encontre des organisations syndicales.

Ainsi dans une lettre ouverte au ministre des affaires sociales, en date du 31 octobre 2002, le syndicat Sud écrit:

« Et, conséquence de cette réorientation du travail de l'inspection, le public ne sera plus désormais reçu par les agents de contrôle et sera réorienté vers les organisations syndicales qui n'en ont ni les moyens ni la vocation ou convié à utiliser les "nouvelles technologie de l'information" pour répondre à ses questions. Il s'agit là d'une conception technocratique de l'inspection du travail, bien étonnante pour un gouvernement qui se dit vouloir être à l'écoute de la "France d'en bas" afin de réduire la "fracture sociale". Les salariés apprécieront, n'en doutons pas, à sa pleine valeur, l'intérêt qui leur est ainsi témoigné ».

L'Union Régionale CGT Rhône Alpes contestant le rapport Chaze reprend l'ensemble de ces arguments :

« Est en effet, considéré comme un axe de progrès interne par le rapport Chaze "le désengagement effectif du traitement direct de la demande individuelle par les sections d'inspection, le transfert vers des partenaires extérieurs de la demande individuelle, la constitution et l'animation d'un réseau de partenaires extérieurs, l'abandon du contentieux prud'homal." Cette proposition est grave de conséquence. En effet l'inspection du travail française est l'une des seules inspections du travail à avoir un contact direct avec les salariés. Cette relation est d'autant plus à privilégier qu'elle constitue une source de renseignements inépuisable sur le monde du travail, qu'elle permet d'éviter à tout moment de tomber dans le juridisme, qu'elle permet de savoir ce qui est caché, qu'elle permet de connaître et parler autrement que dans la relation policée avec les DRH ou la relation de référé avec les IRP. L'inspection du travail doit demeurer comme elle l'est parfois, le dernier recours pour les salariés. Combien de contentieux prud'homaux évités, combien de salariés réintégrés, combien de paroles entendues qui pu générer des actions, faire progresser les conditions de travail et la connaissance du monde du travail ? L'abandon du traitement des demandes individuelles (sous prétexte d'efficacité) c'est la fin de l'émergence de questions comme le harcèlement moral ou la discrimination parce que se perdront des lieux de paroles "autorisés" »³⁵.

Certains expriment un point de vue qui ménage la nécessité d'un travail par objectif et la prise en compte des demandes individuelles :

C'est le cas de Force Ouvrière :

« Nos délégués ont rappelé qu'ils n'étaient pas opposés à la mise en œuvre d'objectifs de résultats (...) Cependant de toute évidence une certaine souplesse s'avère nécessaire eu égard à la spécificité de l'Inspection du travail, laquelle intervient bien souvent pour apporter des solutions "dans l'urgence" (conflits collectifs, accidents ou incidents graves, arrêt de chantiers, enquêtes diverses qui percutent nos organisations) »³⁶.

C'est aussi le cas d'un inspecteur, qui après avoir relevé dans Droit Ouvrier l'augmentation importante des demandes individuelles, conclut :

Sud Travail, lettre ouverte au ministre des affaires sociales 31/10/2002.

³³ Association pour la défense et la promotion de l'inspection du travail. Implantée dans le Nord de la France cette association se situe à mi-chemin de L 611-10 pour sa défense de l'identité fondée sur le contrôle et de Villermé pour son implication dans les réflexions sur les pratiques professionnelles des agents.

³⁴ Compte rendu des débats des « Assises interrégionales de l'inspection » organisée le 28 mars 2000 dans le Nord par les deux associations professionnelles Villermé et ADPIT ;

³⁵ Tract du 27/09/01.

³⁶ Tract « A propos de l'inspection du travail – Décembre 2002 ».

«L'inspection du travail a sans doute besoin de se fixer des objectifs prioritaires et il y a des évolutions nécessaires dans le fonctionnement de l'institution à prévoir. Toutefois, la venue des salariés vers l'inspection du travail ne doit pas être perçue comme une contrainte empêchant celle-ci d'exercer ses missions mais comme un élément incontournable de connaissance des entreprises » (Kapp T. 2002).

Ce besoin de connaissance des entreprises constitue une préoccupation majeure des inspecteurs dont nous avons constaté plus haut l'importance lors de l'examen des éléments déclenchant une visite. Si nous affinons notre regard sur l'activité des inspecteurs déployée lors des visites dans les entreprises, nous mesurons mieux le choc entre l'évaluation des risques et l'inspection.

2 LES PRATIQUES DES INSPECTEURS LORS DES CONTROLES SONT ATTEINTES PAR L'EVALUATION DES RISQUES

La visite de l'entreprise, couramment appelée le «contrôle », constitue la pratique de base de l'inspecteur du travail. Elle occupe autour d'un tiers de son temps. C'est elle qui motive l'agent de contrôle et constitue la partie «visible » de l'activité que valorise la hiérarchie des inspecteurs.

Au cours de sa visite, l'agent constate une situation. C'est ce que nous appelons, en référence à l'approche clinique que tentent d'avoir les inspecteurs de l'entreprise, le "diagnostic". A l'issue de sa visite, il notifie, quasi systématiquement par écrit, des «observations » qui constituent autant de rappels à la loi dont il a constaté le non-respect. Ce sont ces «obligations de faire » ou de «mise en conformité », que l'inspection nomme couramment les "prescriptions".

2.1 LE DIAGNOSTIC DES IT : UNE FORME D'EVALUATION DES RISQUES ?

Les inspecteurs du travail se partagent sur l'assimilation de leurs visites à une évaluation des risques et sur les ressources à mobiliser lors de leurs visites. C'est le cœur même de leur activité qui prêté à interprétation.

2.1.1 LA LEGITIMITE DU DIAGNOSTIC A UN FONDEMENT JURIDIQUE

Pour l'inspecteur, le diagnostic des situations de «non-conformité » à la réglementation et celui sur les risques encourus par les salariés sont intimement liés. L'inspecteur part des risques qu'il perçoit ou qui sont révélés par un accident, pour aller vers les textes. Mais, sa perception du concret, la lecture qu'il en fait, est la plupart du temps la transposition des textes qui ont ainsi façonné sa connaissance technique.

Si son expérience lui a appris à repérer de nombreuses situations à risque, elle lui a aussi appris, qu'en cas de conflit avec le chef d'entreprise, son autorité ne l'emporte que pour les situations où il dispose d'un pouvoir de sanction pénale fondé sur un texte.

Christian : « on a tendance à m'écouter parce qu'il y a toujours, toujours la carotte et le bâton, quoi. Et surtout le bâton ! ». « Ce n'est pas parce que je suis plus convainquant qu'un autre, c'est parce que.... Hum.... hum on se dit que quand même l'autorité régalienne, qu'on a intérêt à faire ce qu'il dit parce que sinon ça va c... des bulles, quoi, hein ! L'arme pénale possible est quand même un argument très fort ».

Pour économique que soit l'invocation d'un texte pour clore une discussion avec l'employeur, la qualification juridique du risque, à travers le rapprochement d'une situation à risque d'un règlement la définissant comme telle, constitue un travail de recherche continu et parfois très coûteux pour les agents.

Les inspecteurs sont attachés au constat des non-conformités, constitutives d'autant d'infractions, car avec les accidents du travail elles constituent une défaillance de l'employeur qui renforce leur légitimité, particulièrement nécessaire pour justifier ultérieurement leurs prescriptions, et notamment l'évaluation des risques pour laquelle ils sont peu outillés juridiquement et conceptuellement.

Pour autant nous verrons plus loin comment les inspecteurs, au moment de prescrire les mesures de prévention au chef d'entreprise, se partagent sur l'importance à accorder à la ressource juridique.

2.1.2 UN DIAGNOSTIC CONFRONTE AUX LIMITES DE L'EXPERTISE TECHNIQUE

Nous avons étudié, dans le chapitre sur la dimension cognitive de la prévention, les difficultés de l'expertise technique des inspecteurs. Lors de ses visites, l'inspecteur est parfois confronté à des difficultés pour se forger une conviction et constater les risques qu'il pressent. Sa charge élevée de travail, les multiples plaintes et demandes d'enquêtes qu'il reçoit, l'incite alors à « zapper ». Il espace ses visites sans pour autant se donner les moyens de se forger un jugement, à travers le recueil d'avis des autres acteurs de la prévention ou la prescription d'une évaluation des risques. C'est notamment le cas des entreprises à haute technologie.

Les difficultés de diagnostic dans le cas d'une entreprise à procédés complexes :

Christian : « Par contre là je, en matière d'évaluation des risques j'ai en tête, une autre boîte dans laquelle je n'ai pas, dans laquelle je n'ai pas remis les pieds depuis un certain temps (...) . Et alors cette boîte, j'ai fait quand je suis arrivé, j'ai fait une visite de l'entreprise. Bon, je ne veux pas dire que c'est une visite touristique parce que j'y ai quand même passé une journée. Euh...**mais qu'est-ce que j'ai identifié comme risque au bout de cette journée, franchement pas grand chose.** (...) Mais quand même euh...leur, leur produit est dangereux. On n'a pas quand on visite l'entreprise ou alors je suis complètement con ou incompetent ou aveugle, c'est possible parce qu'on se pose quand même des questions. **Mais au bout d'une journée de visite...où j'avais pourtant été accompagné par quelqu'un du CHSCT, le bilan en terme, de risques possibles était, était pratiquement...était pratiquement égal à zéro.**

Bon il fallait bien que je fasse une lettre d'observations quand même, il fallait quand même bien que je facture mon déplacement, mais je prenais le stylo à la main pour faire une lettre d'observations. Je leur ai trouvé deux ou trois conneries, quoi. Et moi **ce qui m'embête beaucoup** dans cette entreprise c'est, dans ce type d'entreprise c'est de partir en ayant fait finalement peu d'observations et de me dire que ça risque de péter le lendemain. (Silence) Et si ça pète le lendemain, est ce que quelque part je n'aurais pas failli à ma mission de prévention ? Ça ne m'empêche pas de dormir, hein ! Mais bon c'est quand même une question, c'est une interprétation »³⁷.

De même, la complexité accrue des questions de santé au travail, et notamment la thématique des risques à effets différés, met en difficulté « cognitive » les inspecteurs, alors que les maladies professionnelles sont en forte croissance.

Christian : « Il y a une chose dans laquelle moi je n'ai strictement rien à dire, c'est les risques à effets différés parce qu'alors là moi je n'y connais rien. C'est très simple, je suis très modeste là-dessus, je n'y connais rien ».

³⁷ Dans cette citation comme dans les suivantes les phrases en caractère gras ont été soulignées par nous.

Cette situation résulte, entre autres, d'une difficulté à prendre le temps de se documenter et d'échanger avec les autres experts. Ainsi, par exemple 1/3 des inspecteurs n'avaient toujours pas lu attentivement les nouveaux textes relatifs aux risques cancérogènes six mois après leur parution³⁸. La moitié des inspecteurs considèrent nécessaires des « formations lourdes » pour la compréhension et l'utilisation des textes relatifs à l'hygiène et la sécurité.

Seul un quart d'entre eux ont des entretiens fréquents avec les experts internes aux directions régionales du travail que sont les ingénieurs de prévention ou les médecins inspecteurs³⁹. Et nous verrons dans notre dernier chapitre que le recours aux experts extérieurs à l'administration est limité, notamment en ce qui concerne les organismes de vérification auxquels l'inspection ne fait appel fréquemment que pour les risques les plus connus : les installations électriques et les appareils de levage.

Notre enquête établit que les questions de « santé au travail », « d'organisation du travail », « de prise en compte du travail réel » sont jugées complexes ou très complexes par près des 3/4 des inspecteurs, révélant ainsi les difficultés cognitives auxquelles ils sont confrontés.

En effet, ces notions rompent avec ce que l'essentiel des textes réglementaires a enseigné à l'inspecteur, à savoir l'association d'un danger bien identifié, et d'un seul, à un risque d'accident et à une prescription de sécurité⁴⁰. Elles rompent aussi avec le regard « instantané » porté sur l'entreprise par l'inspecteur lors de sa visite et dicté par une économie de son temps.

Or, « le concept d'évaluation des risques a mis en évidence l'importance des mesures organisationnelles (formation, procédures, équipements de protection individuelle) qui – bien que prises en considération par le concept de sécurité intégrée – avaient été parfois perdues de vue au profit d'une confiance peut-être excessive accordée aux seules mesures technique »⁴¹.

2.1.3 UN DIAGNOSTIC ORIENTE PAR L'AGENT ET PAR LES CIRCONSTANCES

Nous avons vu plus haut l'importance des sollicitations et des circonstances dans le choix des entreprises à contrôler et de l'objet des visites.

Nous avons ainsi vu qu'un déterminant essentiel de l'action des agents est constitué par la « demande », à savoir les interpellations éparses de ses propres collègues et des autres préventeurs institutionnels, les plaintes qu'il a reçues des salariés ou de leurs représentants et les demandes des employeurs. Face à cette « demande », l'établissement de choix stratégiques individuels ou collectifs par les agents, l'existence d'une « politique de service » sous forme de priorités ne pèsent pas lourd. Nous avons constaté plus haut que, dans la grande majorité des cas, la sélection de l'établissement et du thème de la visite, constituait une réponse à une demande ponctuelle, révélant chez les inspecteurs un référentiel étiologique : une cause, un constat, un remède, un responsable.

³⁸ Les données quantitatives que nous invoquons dans notre texte sont issues des réponses à notre questionnaire.

³⁹ Le rapport (IGAS 2001a, p.59), calculant le nombre d'ingénieur de prévention dont les DRTEFP devraient être dotées, considère que l'appel par chaque section d'inspection 5 à 10 fois par an à l'ingénieur pour un contrôle en entreprise nécessiterait une augmentation de 50% du nombre d'ingénieurs.

⁴⁰ La remise en cause de l'équation un risque = un dommage est encore plus vérifiée en ce qui concerne les atteintes à la santé : « En général les relations entre travail et santé ne s'explicitent pas sur une base monocausale » D. Cru et S. Volkoff *La difficile construction de la santé au travail* in La revue de l'IRES n°20, hiver 1996.

⁴¹ Lejeune D (1996 b), « L'évaluation des risques : continuités et nouveautés dans la politique de prévention et sa mise en œuvre in *Actes du colloque régional cinquantenaire de la médecine du travail du 17 décembre 1996*, p.15, DRTEFP île de France, ministère de l'emploi et de la solidarité. DRTEFP.

Ce constat récurrent confronte le ministère du travail à un dilemme : laisser l'inspection assurer une régulation de proximité en répondant aux multiples demandes ou bien rendre lisible l'action de l'inspection en se donnant les moyens de l'accomplissement des priorités définies.

Nous avons vu comment cette indétermination de l'action de l'agent constitue pour lui tout à la fois les bases d'une légitimité fondée sur la disponibilité et l'adaptation et une manière ludique et discontinue d'acquérir la maîtrise juridique et technique du code du travail. Nicolas Dodier a montré aussi comment une grande partie de l'activité des inspecteurs est faite de l'exploitation des opportunités constituées par les informations qui lui parviennent des représentants du personnel et dont il tire parti pour se constituer des relais d'actions dans l'entreprise dont il pourra avoir besoin dans le cadre d'actions ultérieures, y compris, ajoutons-nous, dans les domaines hors hygiène et sécurité (Dodier N. 1987).

Cette indétermination est aussi un moyen de s'opposer au contrôle de son activité, sachant que la préservation de l'autonomie est une constante dans cette profession qui jouit d'une indépendance statutaire controversée (Dodier N 1989)⁴². D'un autre côté, cet « empirisme » de l'agent, l'expose à une critique sur ses choix individuels et sur la perte d'efficacité collective d'une inspection dont l'action n'est pas, de ce fait, rationalisée.

Mais dans son activité de diagnostic, l'agent effectue aussi une sélection des domaines observés/contrôlés fondée sur ses compétences « techniques » à un temps donné, et sur l'outillage juridique dont il dispose. Ainsi, tel inspecteur ne prêterait pas attention aux conditions de circulation dans l'entreprise, qui, bien qu'elles occasionnent un tiers des accidents, ne font l'objet que d'une obligation de résultat dans le code du travail. Tel autre ayant acquis une compétence sur le bruit par son activité de formateur auprès de ses collègues⁴³ identifiera le « risque bruit » dans la plupart de ses visites. Ce choix est aussi orienté par la représentation des risques qu'ont les agents qui associent de manière privilégiée les questions de santé/sécurité à l'activité industrielle et aux chantiers de construction. Aussi, le choix de l'entreprise contrôlée oriente le diagnostic qui sera accompli.

Relevons que pendant des années la sélection opérée par l'agent, hors de celle dictée par les sollicitations extérieures, était niée par la hiérarchie qui entretenait le mythe de la visite complète. Citons C. Chetcuti, directeur départemental en 1976 :

« La visite est le seul mode d'intervention à la disposition de l'inspecteur. (...) Ce contrôle systématique doit représenter la part essentielle de l'activité de l'inspecteur » (Chetcuti C. 1996)⁴⁴.

Citons aussi le guide établi en 1980 :

« On distingue donc actuellement la visite au cours de laquelle, en principe, l'agent a tout vu, tout contrôlé, relevé le détail des effectifs et la contre visite qui est le signe du passage pour toute autre raison. Pour une très grande entreprise, on admet que la visite complète en une fois n'est pas possible. (...) La visite sera aussi approfondie que possible. Mais il faut être conscient que compte tenu de la richesse et de la diversité des installations et des produits mis en œuvre ainsi que de la multiplicité des règlements dès que les établissements atteignent une certaine importance, la visite complète au sens où on l'entendait en 1893 n'est pas possible. D'où la notion de visite partielle⁴⁵.

⁴² Dodier N (1989) « Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité » in Justesse et Justice dans le travail, Boltanski L. et Thévenot L. (éds.), Cahiers du CEE n°33, série Protée, Paris, PUF, 1989. Rappelons que les controverses sur l'indépendance portent sur l'étendue de l'autonomie et l'interprétation de la convention n°81 de l'OIT qui la prévoit. La haute hiérarchie la limite à la libre décision de l'agent sur les suites à donner à un contrôle, la majorité des agents y ajoute le choix des entreprises visitées, si ce n'est aussi des axes des contrôles.

⁴³ Près d'un tiers des inspecteurs interviennent dans la formation initiale ou continue de leurs collègues.

⁴⁴ Chetcuti C. (1996), « Réflexions sur l'inspection du travail », *Droit Social*, février 1996, p.29.

⁴⁵ Les pratiques de l'inspection du travail » avril 1980 Ministère du travail et de la participation, p.5.

2.1.4 UN DIAGNOSTIC ASSIMILE PAR LA MAJORITE DES INSPECTEURS A UNE EVALUATION DES RISQUES : UN POINT DE VUE CONTROVERSE

Si le code du travail, et l'ensemble des agents, attribuent l'obligation d'évaluer les risques aux seuls employeurs, il n'en reste pas moins que les 2/3 des agents considèrent depuis toujours évaluer les risques à l'occasion de leurs contrôles. Déjà en 1977, Claude Chetcuti, directeur régional du travail, expliquait que « c'est à l'inspecteur qu'il appartient de dresser le bilan des risques professionnels, (...) »⁴⁶. Issue en totalité du corps, une partie au moins de leur hiérarchie actuelle partage ce point de vue. Ainsi, L. Tribot, directeur régional du travail de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile de France, écrivait en février 2002 :

« Le débat sera sans doute vif entre nous sur le rôle que l'inspection du travail doit jouer dans cette problématique qu'on nous présente comme tellement novatrice et qu'on nous propose comme réponse universelle aux risques du travail. Que dire pourtant des rapports de vérifications d'appareils de levage, d'installations électriques ou d'installations du BTP imposés par les "vieux" décrets du 23 août 1947, du 14 novembre 1962, et du 8 janvier 1965 que les plus anciens d'entre nous ont manié pendant des décennies sans se douter (tel M. Jourdain) qu'ils participaient ainsi de la démarche d'évaluation des risques »
Gazette sociale Ile de France février 2002.

En effet, lors de leurs visites, les inspecteurs s'efforcent de procéder à une identification des situations dangereuses et à un classement de leur importance⁴⁷.

Le sens qu'ils donnent à l'évaluation des risques correspond à cette activité ; pour les deux tiers d'entre eux, elle consiste à « mettre en évidence les non-conformités »⁴⁸ et à « mettre à plat l'écart entre le travail prescrit et le réel » ; pour les 4/5èmes elle consiste à « hiérarchiser les risques, fixer des priorités » et pour 90% à « faire apparaître des risques cachés ou non reconnus ».

Interviewer : « Qu'est ce que c'est pour toi l'évaluation des risques ? »

Joëlle : « Je pense que c'est quelque chose qu'on a toujours pratiqué, évaluer les risques et les hiérarchiser, même si on ne le faisait pas de manière très, très formelle,... nous en tant que service on a toujours pratiqué ».

Ainsi, l'agent sélectionne et hiérarchise les risques. Ce faisant, il entre en contradiction avec sa mission consistant à veiller à l'application de la totalité des prescriptions du code du travail. Mais, il fait preuve du « discernement » que sa hiérarchie attend de lui.

Dès son diagnostic, ses compétences techniques et juridiques personnelles, sa stratégie à l'égard de l'entreprise, les demandes qui lui sont adressées de la part des acteurs internes de l'entreprise et les directives ministérielles déterminant des actions prioritaires, le mettent dans une logique d'accommodation qu'il est souvent tenté de récuser au nom de l'égalité devant la loi.

⁴⁶ Chetcuti C. (1977), « L'inspection du travail et la prévention des risques professionnels », *Droit social*, mars 1977, p.62.

⁴⁷ Cette pratique était revendiquée et dénommée "évaluation" par les Britanniques lors du colloque AITT de 1979 : « L'inspecteur du travail procède à une évaluation de l'importance des risques et de la valeur de la prévention dans l'entreprise. Il définit ses propres priorités en fonction de cette évaluation. (...). Dès 1977, l'inspection procède à une évaluation qui porte sur : l'application des règles de sécurité et d'hygiène, l'importance des divers risques pour les travailleurs et le public ; la confiance qu'il accorde à la direction pour assurer la prévention dans l'entreprise. Pour cela, l'inspecteur remplit un « formulaire d'évaluation » après chaque visite de contrôle avec cotation des entreprises qui permet de déterminer un programme d'action à court terme dans une entreprise déterminée et depuis peu ces outils servent à définir des programmes à moyen terme » M. Russel adjoint à l'Inspecteur en chef des manufactures ; p.52 des Actes, op.cite.

⁴⁸ A titre d'exemple : le non-étiquetage d'un produit chimique dangereux, l'absence de protection d'organes de transmission d'une machine, l'absence de captation d'une vapeur inconfortable ou dangereuse. Les « non-conformités » peuvent donner lieu de la part de l'employeur, le plus souvent au cours même de la visite, à des contestations juridiques et techniques.

La continuité entre les pratiques antérieures de diagnostic et l'évaluation des risques n'est parfois revendiquée que de manière partielle. Ainsi, tel agent caractérisera son activité d'évaluation de « peu approfondie », un autre réservera à ses enquêtes sur les accidents du travail l'assimilation à une évaluation.

D'autres agents récusent la continuité entre les deux, en considérant que les diagnostics de l'inspection ni n'embrassaient la globalité des conditions de travail, ni ne constituaient une « démarche » qui caractérise l'évaluation des risques.

Cette dispersion dans le sentiment de continuité entre la notion d'évaluation des risques et les pratiques antérieures nous paraît s'expliquer par le flou de la notion, par la diversité des pratiques des inspecteurs destinées à s'adapter à celle des entreprises, et enfin par les difficultés des apprentissages individuels et collectifs permettant de prendre du recul par rapport aux pratiques.

Dès lors, la notion d'évaluation des risques demande pour les inspecteurs du travail à être refondée.

En effet, la pratique de diagnostic peut être assimilée à une évaluation partielle, comme dans cet extrait d'entretien :

:
Joëlle: « L'évaluation des risques pour moi, c'est **effectivement analyser les risques au poste de travail en associant**, les opérateurs et les représentants du personnel. (...). Enfin moi je l'ai toujours préconisé et pratiqué. Quand je vais dans une entreprise **j'interroge** les opérateurs sur leur poste de travail, s'il y a eu un accident ou si j'ai des doutes sur une machine ou si.....; mais **enfin nous c'est pas une analyse très approfondie** d'un poste. On va privilégier des risques mécaniques, on va privilégier des risques tangibles quoi, évidents. Après on va pas s'attarder sur les postures de travail ou des choses comme ça, je pense pas.

Ou bien, l'évaluation se confond avec l'enquête accident du travail :

Chantal : « Certains disent qu'on faisait déjà des évaluations des risques, c'est vrai que j'ai mené pas mal d'enquêtes d'accident du travail à l'occasion desquelles j'ai pu être amenée à une sorte de reconstitution d'une réalité (...) donc finalement on le faisait sans le savoir, quelque part. Mais enfin bon, la prescription en elle-même de l'évaluation des risques, je le fais depuis que j'ai pris conscience à travers le travail qu'on a fait dans le groupe de travail de l'intérêt de ce texte ».

D'autres inspecteurs refusent d'assimiler le diagnostic à l'évaluation :

Interviewer : « Certains collègues disent qu'ils ont toujours pratiqué l'évaluation des risques dans les entreprises "moi je le fais depuis toujours" »
Serge : « Je ne suis pas convaincu, **cette globalisation que l'on a est quand même assez récente**. Sur les visites on focalisait sur tel ou tel problème précis que l'on voyait ou que l'on percevait mais on n'essayait pas effectivement de mettre en place cette démarche d'évaluation des risques ».

2.1.5 CONCLUSION : REFONDER LA LEGITIMITE DU DIAGNOSTIC : RETOUR AUX SOURCES OU « DELEGUER » ?

La légitimité du diagnostic des inspecteurs est ainsi affectée par les difficultés d'ordre normatif, cognitif et organisationnel⁴⁹ qu'ils rencontrent.

L'évaluation des risques, pour autant que les agents s'accordent sur son sens, peut constituer une ressource pour établir un jugement sur les défaillances de l'entreprise. Mais renforçant la légitimité de ses acteurs internes, elle affaiblit le jugement propre de l'inspecteur. Dès lors, les agents sont tentés d'opérer un repli sur les risques les plus visibles ou les mieux encadrés d'un point de vue réglementaire (les chutes de hauteur dans le bâtiment, les modalités de retrait de l'amiante) sur lesquels leur expertise ne sera pas prise en défaut. Ils sont réticents à l'idée de déléguer aux autres acteurs, via une évaluation des risques, le jugement sur les risques présents dans l'entreprise. A l'extrême opposé, ils pourraient être tentés par une fuite en avant procédurale dont la caricature pour eux est « l'homme de dossier »⁵⁰, et l'image qu'ils se font des inspecteurs de la DRIRE⁵¹ contrôlant sur pièce et d'une manière bureaucratique les études de dangers réalisées par les entreprises. Dans ces conditions, la légitimité du diagnostic de l'inspecteur du travail est à refonder.

2.2 LA PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES, UN ABANDON DE LA POSTURE PROTECTRICE

La prescription de l'évaluation des risques par les inspecteurs du travail les confronte à trois types de difficultés.

Une première difficulté réside dans la faiblesse des ressources normatives, cognitives et coopératives à leur disposition pour s'assurer du succès de la mise en œuvre de l'évaluation.

Une seconde consiste dans la remise en cause de leur légitimité à revendiquer le monopole du jugement sur les risques et l'exclusivité de l'accommodation de la loi, qu'induit l'accomplissement par l'entreprise de l'évaluation des risques.

La troisième difficulté réside dans l'opposition entre connaissance et action à laquelle les soumet la prescription de l'évaluation.

Avant d'aborder ces difficultés, notons la controverse parmi les inspecteurs sur le caractère novateur de la prescription d'évaluation des risques, qui constitue la symétrie de celle sur leur activité de diagnostic.

2.2.1 LA CONTROVERSE SUR LA NOUVEAUTE DE LA PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES

Ici encore les inspecteurs ont le sentiment que l'évaluation des risques n'est pas si nouvelle : 70% des inspecteurs considèrent l'avoir depuis toujours demandée aux entreprises.

Pour autant ils n'utilisaient pas le terme d'évaluation, et même assez peu celui d'analyse des risques.

⁴⁹ Lorsque, sous la contrainte d'une demande débordante et d'une organisation inadaptée, « l'urgent devient l'important », alors la légitimité de l'action est affaiblie. Voir dans ce sens le texte déjà cité de Michel Berry.

⁵⁰ Parmi les qualités indispensables d'un bon inspecteur, « l'homme de dossier » est jugé indispensable par moins de 5% des inspecteurs, tandis que « l'homme de terrain » recueille le plus haut score, 44%.

⁵¹ Les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement sont chargées du contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement.

Les inspecteurs contrôlaient et prescrivait les vérifications périodiques des installations et équipements. Ils rappelaient l'obligation de procéder à des enquêtes sur les accidents du travail, d'établir le « rapport annuel au CHSCT » ou la « fiche d'entreprise » du médecin du travail.

Mais certains agents revendiquent une rupture ou une novation dans leur action prescriptive. Ils prônent une « nécessaire rénovation de nos pratiques de prévention [qui] ne se fera pas en un jour [et] requiert plusieurs conditions : reposer sur des concepts actualisés et validés ; s'appuyer sur une pratique de terrain dans les entreprises, associer l'ensemble des acteurs internes et externes de l'entreprise »⁵².

Notre questionnaire établit que 53% des inspecteurs considèrent que l'évaluation des risques est l'occasion d'envisager une nouvelle manière de travailler pour l'inspection du travail.

Pour ces agents, prescrire l'évaluation des risques permet d'outiller l'entreprise à l'égard des risques à venir qui seront créés par l'implantation d'une nouvelle machine, d'un nouveau mode opératoire.

La prescription de l'évaluation des risques, parce que c'est une « démarche » et qu'elle part du postulat que l'identification des risques nécessite des investigations, est l'occasion de valoriser la participation des salariés et d'inciter l'entreprise à s'adjoindre des expertises extérieures peu sollicitées jusqu'à présent⁵³. Enfin, prescrire l'évaluation constitue une nouvelle position de l'inspection, en retrait sur les prescriptions techniques mais en avant sur l'impulsion d'une démarche dont l'Etat se veut le garant. C'est la posture d'Etat « animateur ».

Interviewer : Quel intérêt tu accordes à l'évaluation des risques ?

Serge : L'intérêt c'est qu'on place l'entreprise vis à vis de ses propres responsabilités avec l'obligation pour elle de mettre en œuvre une démarche, de se l'approprier, d'y associer les salariés, leurs représentants. Je crois que c'est pour eux, pour elle également et pour nous quelque chose de tout à fait nouveau comme démarche, d'où effectivement leurs difficultés à mettre ça en œuvre. Ils manquent effectivement de méthodologie pour y arriver.

Interviewer : Donc, tu as prescrit, tu disais dans une entreprise, dans quelques entreprises ?

Serge : dans quelques entreprises, oui. Souvent, ils s'en sont sortis en faisant appel à un intervenant extérieur. Je pense que ça va être de plus en plus la pratique, beaucoup d'entreprises font appel à un consultant extérieur. Je pense que l'évaluation des risques va être un fromage considérable pour les organismes qui se sont lancés là dedans et qui vont être capables effectivement d'apporter un plus aux entreprises qui le demandent.

Interviewer : Ca te pose un problème ?

Serge : Non ! Pas particulièrement. Je crois qu'on sera de moins en moins amené de faire le contrôle direct et de plus en plus effectivement à avoir éventuellement ce qu'on peut appeler une politique de mission dans les entreprises, d'impulsion vis à vis des entreprises. Donc, moi ça ne me dérange pas que les entreprises prennent en charge leur propre problème et qu'à partir de là elles mettent en place un certain nombre d'éléments pour arriver à mieux maîtriser les risques qu'elles génèrent. Je crois que la démarche, elle est très séduisante. »

Cette approche procédurale de l'évaluation des risques, les inspecteurs du travail de la région Provence Alpes Côte d'Azur la concrétisent dans les prescriptions qu'ils adressent aux chefs d'entreprise.

Citons les « observations types » qui figurent en annexe du document « Pour une politique de service – Modalités de traitement du document unique d'évaluation des risques par l'inspection du travail- avril 2003 » :

⁵² Acchiardi C. et alii, (1999), « Evaluation des risques et programmation des actions de prévention » in *Actes de la semaine européenne santé/sécurité au travail 13-23 octobre 1998*, DRTEFP PACA. Il s'agit d'un article collectif de huit inspecteurs, dont l'auteur, trois contrôleurs, un médecin inspecteur et un ingénieur de prévention régional de la région PACA.

⁵³ Celle du médecin du travail, d'ergonomes, d'organismes de vérifications.

« Vous n'avez pas été en mesure de me présenter votre document unique d'évaluation des risques. Vous voudrez bien me le faire parvenir pour le

L'obligation d'établir le document unique ne doit pas se réduire à la simple rédaction d'un nouveau document administratif. En effet, sa finalité est d'instaurer et de pérenniser au sein des entreprises une véritable démarche de prévention fondée sur une analyse a priori des risques.

La pertinence d'une telle démarche repose essentiellement sur son caractère participatif. Il est impératif que les salariés et leurs représentants soient associés à l'évaluation des risques car c'est le travail réel du salarié qui doit être analysé et pas uniquement la tâche qui lui est prescrite.

La responsabilité de l'évaluation des risques incombe exclusivement au chef d'entreprise. Mais, pour y procéder, je vous invite à vous adjoindre non seulement la compétence de votre personnel, mais aussi celle du Médecin du travail et des autres professionnels de la prévention (CRAM-SE, OPPBTP, ANACT, organismes de vérification, ergonomes) ».

Citons cette autre "observation type" à la disposition des inspecteurs:

« Vous ne précisez pas la méthode de travail que vous avez suivie pour l'élaboration du document unique.

Nos services préconisent la mise en œuvre d'une démarche méthodologique comportant les éléments suivants :

- désignation d'un chef de projet pour conduire cette action sous votre autorité.
- mise en place d'un groupe de travail dont la composition pourra évoluer en fonction des postes de travail étudiés ; elle devra à mon avis comprendre à minima : des représentants du personnel(DP/CHSCT), des salariés occupant les postes concernés, des membres de l'encadrement et le médecin du travail en fonction de ses disponibilités.
- Définition des missions et des moyens de fonctionnement pour le groupe de travail : une phase d'observation du poste de travail est indispensable de façon à prendre en compte au mieux le travail réel.
- Définition d'un calendrier.

La démarche de prévention doit se dérouler en cinq étapes :

1. Définition des objectifs et des moyens
2. Evaluation des risques
3. Définition des actions de prévention
4. Mise en œuvre des actions de prévention
5. Evaluation, correction et évolution de l'évaluation des risques et du programme d'action.

Veuillez me faire connaître les suites données ».

Cette implication - prescriptive - de certains inspecteurs, dans le processus de production de l'évaluation des risques, est cohérente avec leur conviction du caractère procédural de cette obligation et d'une conception de l'Etat animateur. Elle fait l'objet de critiques de la part d'autres inspecteurs, tels ceux de l'Association L 611-10, qui reprochent aux premiers d'être juge et partie et d'engager leur responsabilité. Ce reproche est cohérent avec leur approche substantialiste de la prévention et avec leur conception "régaliennne" de l'intervention de l'Etat. Citons cette association :

« Ce qui assure la protection effective des travailleurs contre les risques d'atteinte à leur intégrité physique, ce n'est pas la démarche d'évaluation des risques mais bien les dispositifs de protection, les mesures matérielles mises en œuvre par l'employeur. (...) Ce que l'agent doit contrôler avant tout, ce n'est pas la démarche mise en œuvre mais bien les résultats de cette démarche en terme de prévention dans l'entreprise et particulièrement leur conformité avec les dispositions réglementaires ».

2.2.2 LA FAIBLE CAPACITE DE PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES

Paradoxalement les inspecteurs prescrivent peu l'évaluation des risques. Cette situation est liée à la difficulté de mobiliser les ressources juridiques, cognitives et coopératives.

Le handicap juridique

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la pénalité sanctionnant le défaut d'évaluation⁵⁴, les inspecteurs du travail réclamaient peu aux entreprises la mise en œuvre de cette démarche. Un tiers d'entre eux n'avait aucune pratique dans ce domaine. Nous avons déjà évoqué les 122 interventions d'inspecteurs en entreprise centrées sur les questions de santé/sécurité⁵⁵ parmi lesquelles nous n'avons identifié que six relatives à un suivi ou une prescription de l'évaluation des risques. Et, elles n'ont été le fait que de la moitié seulement des agents concernés.

Le faible investissement des inspecteurs dans l'évaluation des risques est à mettre en relation avec l'incertitude sur le contenu de l'obligation, puisque 40% des inspecteurs considèrent que l'absence de textes définissant le contenu de l'évaluation ne leur permet pas d'agir, et sur l'efficacité de la prescription, puisque 50% des agents estiment que l'absence de sanction pénale ne leur permet pas non plus d'agir, confirmant ainsi chez eux la conception régalienne de l'intervention de l'Etat. Nous avons observé une corrélation positive (de 5 à 15%) entre d'une part le manque d'intérêt pour l'évaluation des risques, et plus encore une pratique faible la concernant, et d'autre part le sentiment d'handicap dû à l'absence de texte définissant précisément le contenu de l'évaluation, et plus encore à l'absence de pénalité⁵⁶.

Ainsi, les inspecteurs ont à l'égard du droit du travail une attitude pragmatique. Ils cherchent dans les textes la certitude qui leur économise des disputes avec le chef d'entreprise.

Les difficultés cognitives

La faible prescription de l'évaluation est aussi liée aux difficultés cognitives puisque près des 2/3 des inspecteurs expriment des difficultés à en « cerner le contenu et à l'expliquer ». Ainsi, la pratique des agents apparaît liée à la nature des compétences dont ils disposent.

Alors même que l'approche globale des conditions de travail constitue l'innovation essentielle de l'évaluation des risques, nous avons constaté que les inspecteurs avaient tendance à prescrire l'évaluation d'un seul risque. En opérant cette sélection, ils affirment leur capacité à identifier le risque et à orienter l'entreprise ; ils limitent aussi l'incertitude relative à leur expertise et à celle de l'entreprise ; enfin ils s'appuient sur des décrets particuliers sanctionnant de manière plus lourde le défaut d'évaluation.

⁵⁴ Le décret du 02/11/2001 a institué une contravention applicable à compter du 02/11/2002.

⁵⁵ Constituant la moitié environ des interventions en entreprise de ces agents. Enquête sur l'activité de 6 inspecteurs durant les mois de janvier-février-mars 2002.

⁵⁶ Croisement des variables figurant dans la question 73 (« l'absence de textes définissant le contenu de l'ER ne vous permet pas d'agir » et « l'absence de sanction pénale ne permet pas d'agir ») et d'un ensemble de variables rendant compte de l'intérêt et de la pratique en matière d'évaluation des risques, (variables figurant dans les questions 72, 73, et 65,67,68,72).

Encadré n°V-1 : Une enquête sur les lettres d'observation des inspecteurs et contrôleurs du travail des Bouches du Rhône en matière d'hygiène et de sécurité en avril – mai 1999

Dans le département des Bouches du Rhône, partie prenante d'une action régionale de promotion de l'évaluation des risques depuis 1997, une enquête était confiée, en avril - mai 1999, à un étudiant de 2^{ème} année de l'I.U.T d'hygiène, sécurité, environnement. Il s'agissait d'inventorier dans les lettres d'observations envoyées aux entreprises par les inspecteurs et contrôleurs sur une période de 16 mois – 1^{er} janvier 1998 / 1^{er} avril 1999 -, et relatives à des questions d'hygiène et de sécurité, les lettres évoquant explicitement soit l'évaluation des risques, soit l'analyse ou l'étude de postes et des conditions de travail en général, soit l'analyse des risques ou des modes opératoires en relation avec les « plans de prévention » conclus lors des opérations de sous-traitance ou avec les « PPSPS » rédigés sur les chantiers importants, pour lesquels depuis les décrets de 1977 les employeurs doivent fonder leurs mesures de prévention sur une analyse préalable des risques.

L'inventaire a porté sur les courriers de 30 agents sur 36, 6 ayant refusé l'accès à leurs courriers. Elle a fait apparaître que les agents de contrôle font très peu d'observations écrites concernant l'analyse des modes opératoires ou des risques devant figurer dans les plans de prévention (7 lettres), ou les PPSPS (13 lettres). Soit moins d'une lettre à ce sujet et par agent au cours des 16 mois.

En revanche, résultant de l'action collective, un nombre significatif de courriers a été envoyé sur l'évaluation des risques : 158 lettres prescrivent l'évaluation et 17 portent un regard critique sur une évaluation effectuée. Mais la très grande majorité de ces lettres ont été écrites par les agents membres du groupe local de travail sur l'évaluation des risques, tandis que un tiers des agents n'en ont écrit aucune et un autre tiers moins de cinq.

Il n'a pas pu être établi de corrélation entre la prescription de l'évaluation des risques et celles de l'analyse de risque dans le cadre des PPSPS ou des plans de prévention.

PPSPS : Plan particulier de sécurité et de protection de la santé (R 238-28).

L'expérience d'une pratique dans le champ procédural

Nous avons observé une corrélation positive entre l'implication des inspecteurs dans les obligations procédurales traditionnelles que sont les PPSPS, les plans de prévention, etc.⁵⁷, et leur implication dans l'évaluation des risques⁵⁸.

Notons en préalable la corrélation positive, qui existe pour chacune des obligations procédurales, entre l'existence d'expériences positives de contrôles par les agents et l'intérêt qu'ils portent à l'obligation contrôlée (+3 à +18% selon les domaines).

Il apparaît aussi une corrélation positive entre l'intérêt pour l'évaluation des risques et l'intérêt pour les autres obligations procédurales (+3 à +7%).

Enfin, il apparaît un lien très fort entre l'expérience des agents dans le domaine de l'évaluation et dans les autres domaines procéduraux préexistants à l'obligation d'évaluation ; ainsi, les inspecteurs qui ont accumulé une expérience positive dans chacun de ces domaines sont sur-représentés de 10 à 25% parmi ceux ayant aussi une expérience positive dans l'obligation d'évaluation des risques. A l'inverse, les agents n'ayant aucune expérience en matière d'évaluation sont aussi sur représentés parmi ceux qui n'ont pas d'expérience dans les autres domaines (de 15 à 60%) ou seulement des expériences négatives (de 0 à 45%).

Ainsi, l'appropriation par les inspecteurs de la nouvelle obligation d'évaluation des risques est liée à leur expérience personnelle antérieure.

⁵⁷ Il s'agit des plans de sécurité à établir sur les chantiers, des plans de prévention lors d'opérations de sous-traitance, des procédures d'instruction des permis de construire, et des plans de retraits amiante. Notons que l'obligation de ce dernier est récente (1996) mais qu'elle a été mise en pratique immédiatement.

⁵⁸ Les corrélations invoquées dans ce paragraphe concernent les différentes variables de la question n°72.

La dépendance à l'égard des « relais » internes

La nature procédurale de l'obligation d'évaluation rend les inspecteurs dépendants pour son accomplissement de l'implication des acteurs internes de l'entreprise. En effet, les inspecteurs redoutent le formalisme de l'évaluation des risques, tel qu'ils ont pu l'observer dans d'autres obligations à caractère procédural comme les « plans de prévention » établis lors des opérations de sous-traitance ou les PPSPS dans le bâtiment⁵⁹ :

Simone : « je pense qu'effectivement ça ne va pas apporter grand chose, quoi. Les documents on sait comment ils sont traités, on connaît les plans de retrait, on connaît les PPSPS, c'est pareil, hein ! Les plans de prévention ; ils devraient faire une évaluation des risques aussi, quand on voit ce que sont les plans de prévention aujourd'hui il n'y a rien dedans quoi ;(...) ces documents sont vus comme des contraintes administratives ».

Alors, s'ils sont tentés d'en « parler à tous les CHSCT », ils ne prescrivent véritablement l'évaluation des risques que dans les rares entreprises où ils estiment que l'employeur ou le CHSCT sont à même de porter dans la durée ce qui est une démarche et non une simple mesure correctrice.

Géralde : « Donc l'autre jour au CHSCT, je leur ai dit : « Bon ben là vous avez votre plan de l'année 2002 tout fait. Il faut absolument que tous ensemble vous travailliez à ce plan de circulation. » Maintenant je ne suis pas sûre que je vais réussir à obtenir quelque chose, je ne sais pas, je vais voir. Mais c'est vrai que l'évaluation quand on regarde donc pour la pff ! Je sais pas, j'ai cinquante, soixante CHS. J'ai une cinquantaine de CHSCT...Si on dit qu'il y en a pff ! ...Trente qui fonctionnent (*Silence*) Sur les trente qui fonctionnent, si tu veux essayer de trouver lesquels ils s'impliqueront dans la démarche. Je dirai que je les compterai sur les doigts d'une main, de deux, si je suis positive, quoi ».

Evelyne : « Parce que j'ai pas le temps de suivre vraiment à fond ; il n'y a pas un C.H.S.C.T où je parle pas d'évaluation des risques. Hier encore au V.V.F, j'ai parlé de l'évaluation des risques, je leur ai envoyé ce matin la plaquette mais je vais pas les suivre ».

Ainsi pour mettre en œuvre la prescription d'évaluation des risques, les inspecteurs apparaissent, le plus souvent, dépendants du dynamisme des représentants du personnel susceptible de les relayer.

Roland : « C'est un CHSCT que je suis parce que c'est une entreprise où il y a beaucoup de problèmes avec des conditions de travail très très dures, avec beaucoup de manutention manuelle. J'ai prescrit une démarche d'évaluation des risques il y a trois ou quatre ans, une prescription "lourde" ; c'est-à-dire que j'ai décidé de consacrer beaucoup de temps, de suivre pratiquement tous les CHSCT. Même au début, d'aller aux premières réunions de mise en place des groupes de travail qui avaient fonctionné sur les premiers postes qui avaient été décidés en matière d'évaluation des risques et en termes de présentation j'avais présenté le film habituel »⁶⁰.

⁵⁹ PPSPS : plan particulier pour la sécurité et la protection de la santé. Ces plans élaborés par les employeurs lors des opérations de construction ou de sous-traitance décrivent les mesures de prévention adoptées résultant de l'analyse des modes opératoires et des risques. Les inspecteurs reprochent aux employeurs de photocopier les plans d'un chantier à l'autre.

⁶⁰ Le « film », « Evaluer pour prévenir », auquel fait référence l'inspecteur est un outil pédagogique conçu par le groupe de travail régional sur l'évaluation des risques en PACA, financé et distribué par le ministère du travail.

2.2.3 L'EVALUATION DES RISQUES LEGITIME L'ENTREPRISE A DISPUTER A L'INSPECTEUR L'ACCOMMODATION DE LA LOI

Dans l'activité de l'inspecteur, le diagnostic et la prescription sont liés. En effet, lors de sa visite en entreprise, l'inspecteur est en « interlocution » (Parage P.2001) avec l'employeur et les salariés qu'il rencontre, afin d'identifier les dangers et les situations d'exposition à ceux-ci. Ces dialogues faits de questions, placent l'inspecteur en interrelation non normative (il se pose et pose des questions) avec son environnement – mais ils sont aussi constitués de rappels normatifs qui anticipent la contestation dont font l'objet ses prescriptions. Ainsi il va tester la faisabilité des prescriptions qu'il envisage de formuler en conclusion de son contrôle⁶¹.

Dodier⁶² a montré comment les inspecteurs du travail opéraient dans leurs prescriptions une accommodation de la loi, problématisant la légitimité de la règle, prenant en compte les résistances techniques, économiques et sociales de l'entreprise et personnalisant leur prescription. Cette accommodation se concrétise par le choix de relever les infractions par procès verbal ou d'exprimer un simple avertissement ; par l'intensité du suivi de l'entreprise par l'agent, ou par une hiérarchisation implicite ou explicite des prescriptions formulées au chef d'entreprise.

Serge : « Je crois qu'on est forcément amené, on est obligé de faire des compromis dans les entreprises, de fixer ou de se fixer des priorités éventuellement aux entreprises. Parce qu'il est clair que si dans un certain nombre de domaines les textes sont clairs et d'application facile. On a par exemple sur un texte tel que la manutention beaucoup, de difficultés à arriver à une application absolue de ce texte. Il ne peut y avoir qu'une application très progressive dans les entreprises. La notion de manutention peut être abordée de façon extrêmement différente, en terme d'équipement, en terme de formation ce qui fait que nécessairement il y a des compromis à trouver et avec les employeurs et au sein de l'entreprise » (p.7).

La hiérarchie de l'inspection est divisée sur cette accommodation.

Certains de ses membres l'ont niée ; citons C. Chetcuti, directeur départemental en 1976, « l'application des normes définies ne peut donner lieu à conciliation. L'inspecteur ne peut que les faire appliquer si elles sont sanctionnées pénalement. » (Chetcuti C. 1976, p.33). Citons-le de nouveau en 1977, directeur régional : « La réalisation de la norme s'impose à l'entreprise et donc à l'inspecteur, qui ne saurait être juge de son efficacité et ne peut tolérer son inapplication » (Chetcuti C. 1977, p.59).

Tandis que d'autres, en 1980, promouvait la qualité de discernement chez les inspecteurs.⁶³ Il en est de même chez les inspecteurs, certains revendiquant la négociation de la loi, d'autres en revendiquant la stricte application⁶⁴.

⁶¹ Constatant l'absence de protection périphérique de la toiture d'un bâtiment en exploitation, l'inspecteur au cours de la visite va évoquer l'obligation de garde-corps ; l'employeur qui l'accompagne lui répondra que personne ne circule dans cette zone. Dans sa lettre d'observation l'inspecteur « omettra » de prescrire les garde-corps.

⁶² Dodier N. (1986), analyse la pratique professionnelle des inspecteurs et contrôleurs du travail en matière d'hygiène et de sécurité.

⁶³ Cf. chapitre 1, § 3.3.2.2.

⁶⁴ L'Association Villermé d'un côté, L 611-10 de l'autre.

Les « observations »⁶⁵, qui constituent dans le langage de l'inspection le rappel des obligations réglementaires formulées à l'issue du contrôle, sont parfois explicitement assorties de délais, mais aussi, de commentaires qui en définissent les portées, qui les personnalisent au regard des caractéristiques de l'entreprise.

Cette activité a un coût pour l'agent de contrôle⁶⁶. La posture « négociatoire » l'expose à une dilution de son identité fondée sur l'autorité de la loi et elle peut être chronophage. Dans cette activité d'accommodation, l'inspecteur du travail est autre chose que prescripteur, il est négociateur, pédagogue, préventeur. Mais il adopte cette posture le plus souvent à son corps défendant. En effet, les 4/5 des inspecteurs vont récuser cette image de « négociateur » ou d'« animateur » tandis qu'un tiers seulement se définit comme « préventeur » et un peu moins de la moitié valorisent l'activité de « convaincre les employeurs » parmi les attraits du métier.

Ran : « Imaginons un contrôle, l'entreprise étant une entreprise comme on les connaît tous à savoir, avec pleins de problèmes, que ce soit des problèmes en matière d'hygiène et de sécu ou des problèmes sur d'autres aspects du code du travail. On va se retrouver avec une liste à la Prévert, qu'est-ce qu'on en fait de cette liste à la Prévert ?

(...) Voilà donc, je crois qu'il faut hiérarchiser un peu nos thèmes d'intervention si on veut arriver à avancer quoi, parce que tu mets tout sur le même plan et à mon avis il y a un grand risque parce que dans 3 ans, les choses seront toutes en l'état. Parce qu'on n'a pas su par quoi commencer, voilà ».

On comprend dès lors, que cette accommodation relève d'un mode de régulation que l'on pourrait qualifier de « décision éclairée » (Saglio J. 2001)⁶⁷, dans laquelle l'employeur reste « assujéti » au code du travail et les salariés « protégés » par l'inspection. Il n'y a pas, le plus souvent, de véritable négociation entre l'employeur et l'agent de l'Etat, ni de validation par l'inspecteur d'un compromis conclu entre les acteurs de l'entreprise. Le CHSCT constitue un lieu dans lequel l'inspecteur peut adopter cette posture de mise en délibération de la prévention ; mais rares sont, pour les inspecteurs, les entreprises dotées d'instances s'y prêtant. Au plus près du travail, on constate que des compromis se concluent au quotidien entre employeurs et salariés concernant le respect de règles de sécurité mais ils restent dans le domaine du « non dit ».

L'évaluation des risques va peser en faveur d'une négociation interne à l'entreprise. Elle est porteuse de la mise au grand jour de risques, voire de non-conformités, et de solutions par l'entreprise elle-même, dont la légitimité sera susceptible de l'emporter sur celle de l'inspecteur.

De plus, la définition dominante de l'évaluation des risques, portée principalement par l'INRS et l'ANACT, associe à l'identification des dangers et des risques l'estimation et la hiérarchisation de leur importance et la définition de priorités. Dès lors, l'évaluation renforce la légitimité de l'entreprise et en particulier de l'employeur à disputer aux inspecteurs la maîtrise de l'accommodation de la loi.

⁶⁵Exemples d'observations sommaires : « Lors de ma visite du (...) j'ai constaté que les fumées de soudure n'étaient pas captées, vous vous conformerez aux dispositions de l'article R 232-5-7 qui dispose que (...) » ; « Suite à ma visite du (...) je vous rappelle les prescriptions suivantes du code du travail (...) ». « J'ai constaté que votre personnel travaillait (...).Il court un risque de (...). Vous vous conformerez aux dispositions de l'article (...) qui dispose que (...) ».

⁶⁶ Elle a aussi un coût pour la profession des inspecteurs qui est interrogée sur la cohérence d'ensemble des accommodations individuelles auxquelles ont procédé les agents.

⁶⁷ Saglio J. (2001), « Les relations professionnelles dans l'armée : un modèle français », CNRS CRISTO, juin 2001, document ronéoté.

A titre d'exemple, citons cette réponse, en date du 10 avril 2003, du chef de service hygiène industrielle d'un grand groupe automobile français, à l'inspecteur du travail qui lui reprochait le défaut d'application du décret sur la prévention des risques cancérogènes (CMR) aux mécaniciens procédant aux vidanges d'huiles usagées :

« Une évaluation des risques pour les mécaniciens prenant en compte, le type de contact, la fréquence et les mesures de prévention mises en œuvre, doit permettre d'écarter l'application du décret sur les CMR ».

Cette dynamique n'est pas sans inquiéter les inspecteurs dans le contexte de montée de « l'auto-réglementation » (Supiot A. et Vacarie I. 1993) des entreprises et de la revendication par les partenaires sociaux d'une prééminence du conventionnel⁶⁸.

Dans un mouvement de résistance à cette dynamique, une minorité seulement d'inspecteurs s'oppose frontalement à une évaluation des risques qui rend la main à l'employeur.

Selon notre questionnaire moins de 10% des inspecteurs sont d'accord et plutôt d'accord pour considérer que l'évaluation des risques est dangereuse pour les salariés. Ils sont alors porteurs d'un discours de repli coercitif :

« La légitimité dont dispose l'inspection du travail face à un employeur ne réside, ni dans ses compétences techniques (fort heureusement !), ni dans une soi-disant capacité de persuasion ou d'orchestration, mais bien dans la mission qui lui a été confiée de faire appliquer la réglementation, y compris en utilisant ses pouvoirs coercitifs »⁶⁹.

Ceux-là, et d'autres, s'interrogent sur la base de leurs expériences négatives : Peut-on faire confiance à l'employeur pour procéder à l'évaluation des risques alors que la mise à jour de risques lui imposera des contraintes de prévention ? Autrement dit, l'employeur peut-il être juge et partie ?⁷⁰ Par ailleurs, les salariés, de l'opérateur au technicien de prévention, en situation de subordination, ont-ils les moyens de se faire entendre ?

Une solution avancée est d'assujettir l'employeur à une obligation de faire-faire l'évaluation des risques par un organisme réputé indépendant⁷¹. D'une manière symétrique, l'association L 611-10 propose que pour pallier les limites des compétences des inspecteurs, le contrôle de l'évaluation soit confié à des organismes agréés. Exprimons le point de vue personnel que ces propositions se traduiraient par un désengagement concret de l'entreprise et de ses acteurs qui priverait l'évaluation, d'une part, d'une véritable prise en compte de l'activité et du travail réel, et, d'autre part, de la dynamique de prévention interne déclenchée par l'introspection collective sur les risques. Cette externalisation de l'évaluation laisserait aussi entière le problème du contrôle social sur l'organisme évaluateur, elle en accroîtrait même les difficultés pour les travailleurs de l'entreprise.

⁶⁸ « ...l'identification pratique et l'évaluation à priori des risques sont insuffisamment réalisées. Elles devront se développer et orienter les politiques de prévention », extrait du préambule de l'accord national interprofessionnel sur la santé au travail et la prévention des RP du 13/09/2000.

⁶⁹ Association L 611-10, revue « Prévenir » n°40, 1^{er} semestre 2001, article cité.

⁷⁰ J.L. Marié, directeur général de l'INRS n'exprime –t- il pas la même chose lorsqu'il déclare au sujet de la retranscription de l'évaluation des risques : « Mon inquiétude est que l'évaluation tue la prévention. De ce point de vue-là il faudra être extrêmement prudent, de façon à ce que les entreprises ne se sentent pas autobloquées par leurs écrits en amont, compte tenu des situations qu'elles auront rencontrées en aval », in *Préventique-Sécurité* n°61 janvier - février 2002.

⁷¹ C'est ce que propose Pezerat H. « Prévention et évaluation des risques en entreprises : des tâches à redéfinir » in *La Gazette sociale d'Ile de France*, n°44, février 2002, DRTEFP d'Ile de France.p.31.

D'autres, à l'opposé⁷², attribuant à l'évaluation des risques des potentialités décisives pour la prévention, mènent une « bataille du sens ».

Si l'expression paraît vigoureuse, elle rend néanmoins compte de l'intense activité de formation, communication, et production d'outils concernant l'évaluation des risques de la part de certaines régions. Ces inspecteurs inventent une définition de l'évaluation des risques qui dissocie le processus de reconnaissance ou d'identification des risques – auquel ils accordent la dénomination d'évaluation des risques destinée à être accomplie consensuellement par l'employeur et ses salariés –, du processus de jugement ou de hiérarchisation des risques, assimilé à la gestion du risque qu'ils attribuent au seul employeur.⁷³ Les outils pédagogiques, destinés aux entreprises et aux agents, produits par les différentes régions, rendent compte des efforts de définition de la notion d'évaluation des risques et de différentes approches. Ainsi, à la différence de l'acception précédente, certaines régions définissent l'évaluation des risques conformément à la doctrine dominante au niveau européen, combinant identification et hiérarchisation des risques.

Nous avons déjà observé que deux points de vue s'opposent au sein de l'inspection : d'un côté, le repli coercitif et de l'autre, la mise en débat des risques. Etat surplombant versus Etat situé (Storper M. et Salais R. 1993). Mais, ces positions relèvent en grande partie de la rhétorique et sont le reflet de la faiblesse de l'investissement du champ de la santé/sécurité par les organisations syndicales. En effet, dans la réalité, l'inspecteur défenseur de l'ordre public absolu concédera l'expression des risques à des partenaires sociaux dynamiques, tandis que l'inspecteur « animateur » se fera coercitif, faute d'acteur en mesure d'investir le débat.

Les uns et les autres se sont retrouvés dans l'élaboration de la circulaire ministérielle du 18 avril 2001⁷⁴ qui, dans un souci de compromis de la part de la DRT, gomme toute dimension de jugement dans l'évaluation au profit d'une approche « compréhensive » et procédurale de l'évaluation des risques.

2.2.4 LA PRIORITE DONNEE AUX ACTIONS IMMEDIATES REND COMPTE DE LA TENSION ENTRE LA CONNAISSANCE ET L'ACTION

Pour les 2/3 des inspecteurs, la prescription d'évaluation des risques passe en second après l'action de suppression « des risques immédiats » et celle destinée à faire respecter les « règles techniques (carter,...) ».

Plusieurs circonstances incitent les inspecteurs à différer la prescription de l'évaluation des risques. L'ampleur des non-conformités et des risques s'offrant à leur regard dans certains lieux de travail, les aléas de la menée à terme par l'entreprise de la démarche d'évaluation des risques, leurs propres difficultés cognitives, la crainte d'un désaccord sur leur hiérarchisation des risques et celle à laquelle aura procédé l'entreprise dans son évaluation. Citons le directeur départemental de Haute Garonne rendant compte, après l'explosion de l'usine AZF, de l'activité des inspecteurs à l'égard des entreprises à haut risque :

⁷² Notamment les agents de l'inspection de la région Provence Alpes Côte d'Azur, « Evaluer les risques et programmer les actions de prévention - Mode d'emploi », DRTFEP PACA, 1998. Les éditions ultérieures de ce document portent aussi l'entête des autres régions qui se sont reconnues dans cette approche.

⁷³ Au sujet d'une réfutation d'une dissociation de l'établissement des faits de leur évaluation, voir notamment Rayner S. et Cantor R. (1987) « Quand le risque acceptable est-il socialement justifié ? », in La société vulnérable, Fabiani J.L. et Theys J. (coord.), presses de l'ENS, 1987.

⁷⁴ Circulaire n°6 DRT du 18 avril 2002 prise pour l'application du décret n°2001-1016 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L 230-2 du code du travail et modifiant le code du travail.

« L'évaluation des risques (...) rencontre des difficultés d'appropriation et/ou de mise en œuvre par les agents de l'inspection du travail, les employeurs mettant volontiers en avant un seuil de risques "acceptables". Les agents de l'inspection donnent priorité aux contrôles de conformité. » (document ronéoté du 29 octobre 2001).

Enfin, l'économie de leur temps peut dissuader certains inspecteurs ou contrôleurs d'investir une prescription qu'ils ne conçoivent pas sans un accompagnement de leur part.

A titre d'exemple, citons le rapport d'une contrôleuse du travail à son directeur adjoint récapitulant l'activité qu'elle a déployée pour prescrire, accompagner et contrôler une démarche d'évaluation des risques. L'agent évalue ainsi à 38h le temps qui lui a été nécessaire et conclut :

« Certains objecteront mon surinvestissement. Ce sur quoi je m'inscris en faux, comme je me suis "cantonnée" à mon rôle de conducteur d'un projet, d'animation de réunions, de contrôles dans toute l'orthodoxie du terme, mais je le rappelle sans une entreprise non assujettie à des relais légaux en matière d'hygiène et de sécurité, [absence de CHSCT dans cette entreprise de moins de 50 salariés], ce qui m'apparaît encore plus difficile.

Je persiste à dire que cette démarche permet à l'agent de contrôle de disposer d'une vue globale de l'entreprise et de ses risques, impossible à approcher si ce n'est qu'à l'issue de visites de contrôles successives et rapprochées. Je persiste à conclure que la prescription doit être ciblée, clairement définie dans les objectifs à atteindre par l'agent de contrôle, compte tenu de la charge représentée en terme de suivi ».(voir le courrier en annexe V-1)

Notre enquête établit que l'économie de temps invoquée par certains agents pour ne pas investir l'évaluation des risques relève de la crainte plus que de la réalité. En effet, le nombre moyen de visites accomplies par les agents investis dans l'évaluation des risques n'est pas inférieur à celui des autres agents. On observe même que la part des visites centrées sur les questions de santé et de sécurité est plus importante chez les premiers.

L'inspecteur du travail est un homme ou une femme d'action. Dans de nombreuses circonstances l'évaluation des risques lui paraît être une « non-décision », et même une action dilatoire. Il opposera l'action de soustraction du salarié au risque, dont les effets espérés sont immédiats, au développement de la connaissance sur les risques qui ouvrent sur des débats au terme indéfini. En réalité, ce n'est pas l'évaluation des risques en tant que telle qui partage les inspecteurs mais le fait qu'elle complexifie leur travail, dès lors que l'inspecteur se sent tenu d'en suivre les modalités de réalisation, et qu'elle tend à modifier les rapports entre l'inspecteur et l'employeur, en particulier lorsque l'employeur oppose son évaluation au jugement de l'inspecteur.

L'enquête sur les accidents graves du travail est un moment fort et obligé de la pratique de l'inspecteur. A l'égard de la prescription de l'évaluation des risques, la « dramatique » de l'accident du travail est ambivalente. D'un côté, la recherche d'infractions simples dans un déploiement limité d'investigations de l'inspecteur n'incitera pas l'agent à approfondir ses enquêtes diminuant d'autant la légitimité d'une évaluation des risques. De l'autre, les défaillances révélées par l'accident constitueront, pour certains inspecteurs, des points d'appui pour justifier la prescription de l'évaluation des risques s'apparentant à un « arbre des causes » préventif. Ainsi, l'évaluation des risques apparaît bien ancrée du côté de l'approche sociotechnique des accidents et éloignée de l'approche morale qui tend à dominer la pratique des inspecteurs. (Dodier N. 1994, p.251-273).

Pour autant nous avons observé que les agents impliqués dans l'évaluation des risques établissaient davantage de procès verbaux (tous domaines confondus) que les autres, témoignant de la coexistence des approches morales et sociotechniques, ou fondées sur la contrainte et le conseil expert.(voir tableau infra)

Tableau V-1 : La sévérité des inspecteurs et l'implication dans l'évaluation des risques		
	En moyenne tous agents	En moyenne chez les agents investis dans le champs de l'E.R
Nombre de procès verbaux par an	9,6	11,9 ⁽¹⁾
<p>Parmi les IT qui mettent plus de 10 procès verbaux par an, sont sur représentés les agents :</p> <ul style="list-style-type: none"> • qui expriment un fort intérêt pour l'évaluation des risques : +17% (Q 72) • pour lesquels l'évaluation des risques constitue une opportunité pour une nouvelle manière de travailler :+10%(Q73) • qui ont l'intention de prescrire l'E.R. : +6% (Q67) • qui relèvent le nombre le plus élevé d'observations en matière d'ER : +5% <p>Parmi les IT qui mettent moins de 5 procès verbaux par an, sont sur représentés les agents :</p> <ul style="list-style-type: none"> • qui priorisent les solutions techniques à l'E.R :+10% (Q 73) • pour lesquels l'E.R n'est pas aussi importante que les autres règles :+5% (Q 73) • prescrivent peu l'E.R :+10% (Q 65) • n'ont aucune expérience en matière d'E.R :+15% (Q72) <p>(1)Q72 (Rv280-2) ; il est 11,2 pour Q73 (Rv289-3) ; de 10,1 pour Q 65 (Rv2633-4).</p>		

CONCLUSION

Nous avons pu observer dans les développements qui précèdent, à quel point l'activité des inspecteurs était contingente.

Une organisation de l'inspection fondée sur la perméabilité à l'égard des sollicitations extérieures et le prescrit d'assurer une régulation de proximité, se traduit par une soumission des inspecteurs aux demandes des usagers et un travail dans l'urgence. Même, si le terme est banni de l'Inspection, l'usager a, de fait, le statut de « client ».

Dans ces conditions, ils opèrent, suivant des critères qui ne sont pas objectivés, un dosage des réponses à l'imprévu et tentent de tirer le meilleur parti de ces opportunités. Lors des visites qu'ils ont « choisies », ils effectuent une sélection des tâches accordant leur priorité aux risques immédiats et pour lesquels ils disposent d'outils juridiques simples et contraignants.

Nous avons pu voir comment les velléités d'opposer à cette situation une activité fondée sur le travail par objectif, provoquaient une opposition d'une majorité d'inspecteurs défendant leur autonomie, à l'égard de leur hiérarchie et des autres acteurs, et une approche clinique de leur territoire et des entreprises. Cette résistance à l'action collective se nourrit aussi du sentiment d'un investissement excessif en temps que sa mise en place requiert.

Cette situation a un double effet.

En premier lieu, elle limite la capacité de l'inspection à développer une approche des entreprises qui soit construite dans le temps, et à d'adopter la posture de l'Etat animateur.

Mais, en contrepartie elle permet aux inspecteurs d'apprécier des résultats immédiats gratifiants.

En second lieu, elle affaiblit les capacités d'apprentissages individuels, et plus encore collectifs, compte tenu de l'éparpillement et la diversité des expériences accumulées, et de la résistance aux entreprises collectives. Dès lors, cette attitude « réactive » se prête peu à l'innovation. En contrepartie, elle permet aux inspecteurs, face à l'inflation de normes

évoquée en début d'ouvrage, d'acquérir individuellement la maîtrise progressive du code du travail, dont ils deviennent les experts (Sainsaulieu R.1985)⁷⁵.

La nouvelle obligation d'évaluation des risques laisse d'autant moins les inspecteurs indifférents que beaucoup d'entre eux ont un sentiment de continuité entre elle et leurs propres pratiques de diagnostic et de prescription.

Certains voient dans l'évaluation des risques une aide, de nature « industrielle », pour résoudre le problème de l'identification des risques et des décisions relatives aux actions de prévention.

D'autres y voient une source de conflits avec les chefs d'entreprise, voire, dans une approche civique ou sacrée de la prévention, une atteinte à l'idéal d'éradication des risques dont nous avons observé la prégnance dans le second chapitre.

Les uns et les autres sont ménagés par la direction des relations de travail. Ainsi la direction des relations de travail a adopté un « profil bas » dans la circulaire d'avril 2001, qui n'évoque pas l'estimation ou la hiérarchisation des risques. Concernant le document unique d'évaluation des risques, elle a fait le choix, non contesté par les inspecteurs, de sa tenue à la disposition des agents de contrôle dans l'entreprise plus que d'un envoi postal à l'inspection, comme cela avait été le cas pour les règlements intérieurs en 1982 ou les plans de mise en conformité en 1994. En effet, les agents redoutaient d'un envoi au bureau, la submersion par une information à traiter et la possible mise en cause de leur responsabilité en cas d'abstention de traitement de ces documents. Le choix du ministère a aussi allégé les obligations des employeurs et ne forçait pas la main des inspecteurs pour le contrôle d'une obligation dont la légitimité demeure discutée.

L'attribution aux entreprises de cette démarche privatise le jugement sur les risques et la prévention, tout en le mettant en débat, et diminue l'autonomie des inspecteurs du travail. En effet, elle accroît l'incertitude du jugement propre de l'inspecteur ; elle modifie la hiérarchie des normes et des acteurs. Elle redistribue les expertises en développant l'auto-réglementation des entreprises.

Dès lors, la procéduralisation de la controverse, dans le cadre d'une refondation de l'évaluation des risques, est nécessaire pour garantir la formation d'un jugement débouchant sur l'action. Autrement dit, pour refonder la pratique du diagnostic et la justesse des prescriptions des inspecteurs, se pose de manière renforcée la question des régulations internes à l'inspection et des coopérations avec les autres acteurs.

C'est l'objet des chapitres suivants d'appréhender dans quelles mesures ces processus sont en place.

⁷⁵ Et en suivant Sainsaulieu pour lequel les essais et les erreurs sont essentiels pour les apprentissages, on pourra aussi considérer que les circonstances, rendant moins coûteuses les erreurs, puisque diffuses, peuvent aussi constituer un facteur positif d'apprentissage individuel. Sainsaulieu R. (1985) « L'identité au travail », Paris, Presse de la FNSP, (2^{ème} ed.1985), p.259.

CHAPITRE 6 : LES REGULATIONS ET LES APPRENTISSAGES DES INSPECTEURS DU TRAVAIL, A L'EPREUVE DE L'EVALUATION DES RISQUES

INTRODUCTION.....	402
--------------------------	------------

<u>1 UNE REGULATION DE CONTROLE PEU PROPICE AUX APPRENTISSAGES</u>	403
---	------------

1.1 LA REGULATION PAR LA LOI	403
1.1.1 LA LOI, FACTEUR STIMULANT LES INSPECTEURS	403
1.1.2 LA LOI, FACTEUR DE DESENGAGEMENT DES INSPECTEURS.....	404
1.1.3 L'EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA LOI COMME OUTIL D'APPRENTISSAGE COLLECTIF.....	404
1.2 LA FAIBLESSE DE LA REGULATION DE CONTROLE PAR LES DIRECTIVES ADRESSEES AUX INSPECTEURS	405
1.2.1 LES ATTENTES LIMITEES DES INSPECTEURS A L'EGARD DE LA HIERARCHIE ET DU MINISTERE	406
1.2.1.1 Les attentes des inspecteurs à l'égard du politique.....	406
1.2.1.2 Les attentes des inspecteurs à l'égard le leur hiérarchie intermédiaire.....	408
1.2.1.3 Le travail par objectif divise les inspecteurs	409
1.2.2 UNE ORGANISATION PEU CONTRAIGNANTE	413
1.2.2.1 la faiblesse de la régulation émanant de l'administration centrale	414
1.2.2.2 La faiblesse de l'encadrement intermédiaire.....	417
1.3 LES DEFAILLANCES DU CONTROLE OPERE SUR LES INSPECTEURS AFFAIBLISSENT LE PRESCRIT ET LES APPRENTISSAGES.....	420
1.3.1 LES DIFFICULTES D'EVALUATION ET DE SANCTION ADMINISTRATIVE DE L'ACTION DES AGENTS.....	420
1.3.1.1 Les informations demandées aux IT	421
1.3.1.2 Les réactions des inspecteurs aux demandes d'information.....	424
1.3.1.3 Le retour d'informations de la part du ministère.....	425
1.3.2 LA RESPONSABILITE DES AGENTS DE CONTROLE	428

<u>2 LA REGULATION AUTONOME DES INSPECTEURS NE FAVORISE PAS L'APPRENTISSAGE</u>	439
--	------------

2.1 LES LEGITIMITES DE LA REGULATION AUTONOME	439
2.2 UNE REGULATION AUTONOME LIMITEE	440
2.3 LES RAISONS DE CETTE REGULATION LIMITEE ET LES DIFFICULTES D'AUTO EVALUATION DES IT	445

<u>3 LES DIFFICULTES DE LA REGULATION CONJOINTE ET DE L'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL.....</u>	446
---	------------

3.1	QUELLE LEGITIMITE POUR LA REGULATION CONJOINTE AU SEIN DU MINISTERE ?	446
3.1.1	LES POSITIONS DU MINISTRE ET DE LA HIERARCHIE	446
3.1.2	LES INSPECTEURS ET LEURS PORTE-PAROLE SE PARTAGENT SUR LA REGULATION CONJOINTE.....	449
3.1.2.1	L'adhésion à une régulation conjointe.....	449
3.1.2.2	L'opposition à une régulation conjointe	451
3.2	LES MODALITES DE LA REGULATION CONJOINTE	451
3.2.1	... LES REUNIONS PERIODIQUES DE SERVICE ASSURENT LA CIRCULATION DE L'INFORMATION ET UNE REGULATION NON INNOVANTE	452
3.2.2	ENTRE REGULATION AUTONOME ET REGULATION DE CONTROLE : LES GROUPES DE TRAVAIL LOCAUX	453
3.2.2.1	La réalité, l'efficacité et la légitimité des groupes de travail.....	453
3.2.2.2	Le travail collectif dans les régions sur la question de l'évaluation des risques..	454
3.2.2.3	L'effacement de la hiérarchie interroge la régulation conjointe	455
3.2.3	LE BESOIN D'UNE CONSTRUCTION NATIONALE : LA MISE EN PLACE D'UN COMITE DE PILOTAGE NATIONAL SUR L'EVALUATION DES RISQUES	456
3.3	UNE REGULATION CONJOINTE INSTABLE.....	458
3.3.1	LA DIFFICULTE D'UNE DEMARCHE CONSTANTE DE REGULATION CONJOINTE DE LA PART DU MINISTERE EN MATIERE D'EVALUATION DES RISQUES.....	458
3.3.2	LES GROUPES DE TRAVAIL DANS UN ENVIRONNEMENT QU'ILS NE MAITRISENT PAS	459
3.4	EFFICACITE DE LA REGULATION CONJOINTE – LES APPRENTISSAGES QUI EN RESULTENT.....	461
3.4.1	UNE REGULATION CONJOINTE PEU CONTRAIGNANTE ET COUTEUSE EN TEMPS.....	461
3.4.1.1	Des orientations peu contraignantes	461
3.4.1.2	Des contraintes de temps	463
3.4.2	L'HETEROGENEITE DES ARRANGEMENTS LOCAUX EN MATIERE D'EVALUATION DES RISQUES	466
3.4.3	LA MISE EN DEBAT DES EXPERIENCES ET LA PRODUCTION DE REGLES NOUVELLES	468
	CONCLUSION.....	470

INTRODUCTION

Nous avons pu appréhender dans notre première partie la nouveauté normative et cognitive de l'évaluation des risques, et, dans le chapitre qui précède, ses effets déstabilisants sur la posture individuelle des inspecteurs du travail à l'égard des chefs d'entreprises.

Mais, dans quelle mesure les inspecteurs et leur organisation intègrent-ils l'évaluation des risques à un nouveau cadre conceptuel et opérationnel d'actions ? Ce chapitre explorera les régulations et les apprentissages, individuels et collectifs, des inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques.

Comme dans les chapitres précédents, l'essentiel de notre matériau est constitué par les productions institutionnelles et les prises de position des porte-parole de l'inspection du travail d'une part, et de l'autre par notre enquête réalisée auprès des inspecteurs du travail par voie de questionnaire et d'entretiens.

Nous ferons appel aux distinctions opérées par Reynaud J.D. entre régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe et, à celles opérées entre apprentissages individuel et organisationnel ou collectif par Argyris et Schön et Favereau O.

Nous posons que les mécanismes de régulation et d'apprentissage organisationnel sont fortement liés. L'apprentissage organisationnel se distinguant de l'apprentissage individuel en ce qu'il se traduit par l'adoption de nouvelles règles par l'organisation.

Mais, les inspecteurs du travail n'évoluent pas en vase clos. Ils sont en interaction avec les autres acteurs de la prévention des risques professionnels. De ces coopérations qui clivent les inspecteurs résultent une action publique et des apprentissages diversifiés, pour ne pas dire éclatés.

Nous étudierons dans un premier temps les processus de la régulation de contrôle en œuvre dans l'inspection du travail (I). Nous en observerons la dualité des sources, dont la plus forte est la réglementation, et, la plus faible, la hiérarchie des inspecteurs. Dans un second temps, nous étudierons la régulation autonome (II). Nous en constaterons l'importance et, s'écartant de la définition initiale qu'en donna Reynaud J.D. son absence d'opposition aux autres formes de régulation. Puis l'examen des mécanismes de régulation conjointe mettra en évidence sa faiblesse et l'incomplétude de l'apprentissage organisationnel qui en résulte(III).

L'importance que nous accordons aux régulations comme facteurs et produits des apprentissages nous amène aussi à suivre Friedberg E. et son analyse des quatre dimensions de l'action organisée¹ pour en rechercher les manifestations parmi les inspecteurs du travail.

Nous conservons tout au long de ce chapitre la clé d'entrée qu'est l'évaluation des risques dont nous nous éloignons par moment lorsqu'elle se révèle insuffisante pour les besoins de notre démonstration.

Dans un chapitre conclusif nous observerons les défaillances des coopérations avec les autres acteurs de la prévention qui affaiblissent la légitimité de l'action collective et privent l'inspection d'un stimulus nécessaire à l'apprentissage.

¹ Friedberg E. (1992), « Les quatre dimensions de l'action organisée », in *Revue française de sociologie*, XXXIII, 1992, 531-557.

1 UNE REGULATION DE CONTROLE PEU PROPICE AUX APPRENTISSAGES

1.1 LA REGULATION PAR LA LOI

L'importante réglementation dans le champ de la santé et de la sécurité au travail ne constitue pas seulement un prescrit pour les entreprises mais aussi pour les inspecteurs dont la mission est de la faire appliquer. Elle constitue bien une régulation de contrôle². Nous sommes enclins à la considérer comme une « contrainte extérieure » propice au changement³.

Mais la loi peut avoir des effets contradictoires sur les inspecteurs du travail. Elle peut stimuler leur engagement (I) ou favoriser leur repli (II) ; enfin les procédures d'évaluations législatives peuvent favoriser l'apprentissage collectif (III).

1.1.1 LA LOI, FACTEUR STIMULANT LES INSPECTEURS

La loi constitue une invitation à s'emparer d'une problématique, en même temps qu'un repère donnant lieu à une accommodation de la part des inspecteurs.

Alors que la problématique de l'évaluation des risques est présente dans le champ de la santé publique depuis plusieurs décennies, ce n'est qu'à partir de la loi du 31/12/91 que le ministère du travail et ses agents s'en sont emparés.

Ainsi la loi légitime les agents à agir et, dès lors, elle est accommodée dans les entreprises par les inspecteurs. Assumée par la majorité des agents, cette accommodation est susceptible de donner lieu à une régulation collective, autonome ou conjointe, dans un processus susceptible d'être « apprenant ». La négation par certains de l'accommodation, telle que nous l'avons observée dans les chapitres précédents, rend quant à elle, difficile la mesure des écarts, entre l'intention qui demeure inavouée et les résultats, et donc l'apprentissage.

La loi constitue ainsi le point de départ d'une reformulation individuelle ou collective dans des processus de régulations autonomes ou conjointes que nous examinons ci-dessous.

Dans le cas de l'évaluation des risques, on peut considérer que l'imprécision de la loi a laissé un champ libre aux régulations locales. Mais le pouvoir d'attraction de ce champ auprès des inspecteurs est affaibli par la place que les acteurs ont réservé à la négociation le concernant et par la dimension procédurale de cette obligation qui en atténue le caractère impératif et en développent les incertitudes.

² Reynaud JD. (2001) *Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, p.211.

« La régulation de contrôle que constitue la règle de droit vient-elle se substituer aux régulations autonomes des groupes sociaux ? » s'interroge JD R.

³ Reynaud JD p.101 « la plus part des apprentissages collectifs se font sous contrainte extérieure » Cf. aussi Friedberg E (1992) « s'il est bien vrai qu'on ne change pas la société par décret, on ne la change pas non plus sans décret ».

1.1.2 LA LOI, FACTEUR DE DESENGAGEMENT DES INSPECTEURS

La loi peut aussi constituer un facteur de désengagement des inspecteurs.

En effet, nous avons pu constater que, pendant la décennie de l'absence de décret instituant une sanction et la transcription écrite de l'évaluation, les inspecteurs – comme les entreprises – s'en sont inégalement emparés.

Concernant l'obligation d'évaluation des risques à la charge des chefs d'entreprises, que pensez-vous de ces affirmations :	Plutôt et tout à fait d'accord
L'absence de texte définissant le contenu de l'ER ne vous permet pas d'agir	40%
L'absence de sanction pénale ne permet pas d'agir	49%
Questionnaire IT Q 73, 4 ^{ème} et 5 ^{ème} items	

L'incomplétude de la loi nourrit des attitudes opposées. Quand certains s'en emparent pour inventer du sens à cette obligation tout en revendiquant l'institution de pénalités, d'autres s'en prévalent pour s'en désintéresser et mobilisent leur énergie sur des terrains stabilisés. Ainsi, observe-t-on un apprentissage à deux vitesses parmi les agents.

Les inspecteurs peuvent aussi réfuter une loi à laquelle ils déniaient les vertus protectrices. C'est ainsi que pour 7% des inspecteurs, l'obligation d'évaluation des risques est considérée comme dangereuse pour les salariés, et pour l'union régionale CGT des services extérieurs du ministère du travail : « selon le point de vue duquel on se place, on verra que l'introduction dans le code du travail des principes généraux de prévention n'est pas forcément positive, comme n'est pas forcément positive la démarche d'évaluation des risques »⁴.

Si une telle prise de position n'a pas généré de pratique professionnelle susceptible d'enrichir l'inspection, elle a néanmoins contribué à un débat que plus des 2/3 des inspecteurs considéraient justifié en juin 2001.

1.1.3 L'EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA LOI COMME OUTIL D'APPRENTISSAGE COLLECTIF

L'exigence posée par la Commission européenne d'une évaluation de l'application des directives dans les Etats membres constitue selon nous une opportunité pour apprendre quand bien même aucune règle ne serait formellement produite ou adoptée par une organisation à cette occasion⁵.

C'est ainsi que l'évaluation de directive cadre du 12 juin 1989 a été l'occasion pour l'Association Villermé de répondre en 1997 à une demande du Bureau Technique Syndicale européen de production d'un rapport sur « l'application des directives européennes et le rôle de l'inspection du travail »⁶.

⁴ Tract du 27/09/01

⁵ Citons, à titre d'exemple, l'avant dernier article de la directive 2003/10/CE relative à la prévention du risque bruit : « Tous les cinq ans, les Etats membres soumettent un rapport à la Commission sur la mise en œuvre pratique de la présente directive, en indiquant le point de vue des partenaires sociaux. Le rapport contient une description détaillée des meilleures pratiques visant à prévenir le bruit nuisible à la santé et d'autres modalités d'organisation du travail ainsi que des mesures prises par les Etats membres pour faire connaître ces pratiques. Sur la base de ces rapports, la Commission procède à une évaluation d'ensemble de la mise en œuvre de la présente directive (...) et si nécessaire propose des modifications ». Pour stimulant que soit ce cadre, relevons que le bilan de l'action des autorités publiques n'est pas valorisé.

⁶ Rapport remis par l'Association Villermé au BTS, septembre 1996. Le numéro 60, de janvier 1997, de la Revue « Interd'Its » rend compte de ce rapport.

La rédaction de ce rapport – qui traite des inspections du travail de France mais aussi de différents pays européens – a été l’occasion pour l’association Villermé de renforcer ses échanges internationaux, d’affiner sa réflexion sur l’inspection du travail et de construire un point de vue sur l’évaluation des risques professionnels : «La directive-cadre appelle une transformation radicale de cette approche. Il s’agit maintenant à la fois d’embrayer sur l’évaluation des risques et de mettre en place des coopérations ad hoc seules à même de ne pas nous disqualifier à relativement brève échéance »⁷. Pour preuve de l’effet de recomposition interne à l’inspection de ce rapport notons que sa diffusion – certes limitée – au sein de l’inspection du travail a constitué un motif de la création de l’association rivale L 611-10.⁸

A l’opposé, le rapport d’évaluation de l’application de la directive cadre du 12 juin 1989 établi en 1999 par le Ministère de l’emploi et de la solidarité⁹, constitue un « bilan gouvernemental en trompe l’œil »¹⁰, qui lisse toutes les aspérités et ne permet aucun débat au sein de l’inspection du travail.¹¹

Mais peut-être faut-il aussi voir dans ce bilan gouvernemental d’une directive européenne, un jeu de cache-cache avec la commission européenne en contentieux avec la France au sujet de l’application de la directive, attestant ainsi du niveau supplémentaire d’incertitude qu’introduit, dans la politique publique, l’intégration européenne.

Ainsi l’évaluation de l’application des lois en matière de santé/sécurité ne constitue pas pour le ministère du travail un outil d’apprentissage collectif. Nous n’en avons pas trouvé de bilan, dans les autres domaines du droit du travail, qui soit porté à la connaissance des inspecteurs du travail.

1.2 LA FAIBLESSE DE LA REGULATION DE CONTROLE PAR LES DIRECTIVES ADRESSEES AUX INSPECTEURS

La vacuité, ou l’extrême faiblesse, des prescriptions adressées aux inspecteurs du travail dans les domaines autres que la santé et sécurité, attribue aux orientations diffusées chaque année dans ce domaine, un caractère « pionnier » que valorise l’IGAS¹².

⁷ P.12 du compte rendu du rapport fait par la revue précitée.

⁸ « Quand on s’est constitué, c’est aussi car on était en parfait désaccord avec le rapport de Villermé au BTS sur l’évaluation des risques », interview de la présidente de l’association L 611-10 du 12/01/2001. Voir l’encadré sur les deux associations en début d’ouvrage.

⁹ Ce rapport a servi de base à une publication dans le Bilan des conditions de travail 1999, page 93-103

¹⁰ Titre d’un article de la revue Santé et Travail n°30 janvier 2000, p.48

¹¹ Comment pourrait-il en être autrement lorsque des auto-satisfécits comme ceux qui suivent y apparaissent : « La généralisation de la notion d’évaluation a priori des risques professionnels a contribué à l’amélioration globale des conditions de travail » p.4 « Cette législation, comme on l’a vu, comportait des concepts nouveaux pour le droit français, comme celui de l’évaluation des risques. L’inspection a donc du elle-même intégrer ces notions et les faire appliquer par les entreprises. Grâce aux efforts de communication et de formation mentionnés plus haut, cette appropriation est aujourd’hui réalisée. » p.16 . Mais dans la revue Santé et Travail n°30 janvier 2000, le Directeur des relations de travail reconnaît que « l’évaluation préalable des risques (...) souffre encore d’un déficit de mise en œuvre surtout dans les PME » et le rapport annuel 2003 de l’IGAS abonde dans ce sens (p.214).

¹² « Dans toutes les directions départementales, les actions prioritaires (en matière de prévention des risques, Nda) sont au cœur de l’animation de l’activité des sections d’inspection par les directeurs départementaux ou leurs adjoints. (...) Les actions prioritaires donnent de la lisibilité aux actions d’inspection du travail. Elles apparaissent comme l’axe le plus (le seul ?) visible de la politique de contrôle des entreprises (...) », le rapport IGAS (1999a) p.23. « Les actions coordonnées de l’inspection du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail constituent un des axes à la fois prioritaires et pionnier de la politique du travail. » circulaire DRT 14/02/02 programme d’actions coordonnées 2002 de l’inspection du travail pour la prévention des risques professionnels.

Pourtant, ce qui caractérise la régulation de contrôle du ministère est sa faiblesse, d'une manière générale, mais aussi dans le champ de la santé et de la sécurité.

Elle est le produit d'une résistance des inspecteurs à cet égard (I) et d'une absence de volonté de la part du ministère (II).

Mais le « ministère » recouvre plusieurs réalités : l'autorité politique que constitue le ministre mais, l'administration centrale, la DRT, et dans une certaine mesure l'encadrement intermédiaire : les directeurs régionaux et départementaux.

1.2.1 LES ATTENTES LIMITEES DES INSPECTEURS A L'EGARD DE LA HIERARCHIE ET DU MINISTERE

Le rapport des inspecteurs à la prescription qui leur est adressée n'est pas indépendant de leur rapport aux différents niveaux de la hiérarchie.

1.2.1.1 Les attentes des inspecteurs à l'égard du politique

L'engagement social des inspecteurs et l'importance qu'ils accordent à la ressource juridique dans leur action quotidienne les amènent à être exigeants à l'égard de leur ministre. Les inspecteurs attendent en effet des textes qu'ils soient aisés à manipuler et qu'ils élèvent le niveau de protection des salariés. Dès lors, ils en redoutent les flous qui résultent des compromis dont ils ne sont pas informés et les « cadeaux au patronat ». Aussi, la dénonciation de la « déréglementation » est très prégnante parmi les inspecteurs et leurs porte-parole.

De la mission généraliste de l'inspection du travail, ses porte-parole tirent des motifs de clivages avec le ministère que les questions de santé et de sécurité n'ont suscité que tardivement¹³. Ainsi, l'Association Villermé et l'ensemble des autres associations et syndicats de l'inspection croiseront le fer avec Mme Aubry sur le contenu des projets de loi sur les 35 heures, ainsi que sur les consignes de modération données pour le contrôle de la durée du travail¹⁴.

La question de la réduction de la durée du travail suscitera des interventions publiques de Villermé. La première, fin 1997, sera l'occasion d'un jugement sévère de l'association sur la politique gouvernementale et les moyens alloués à l'inspection du travail :

« Les inspecteurs du travail sont bien placés pour savoir que toutes les mesures économiques comme toutes les mesures emploi mises en œuvre depuis plus de 20 ans n'ont en rien modifié le développement du chômage, pire qu'elles ont engendré de véritables perversions (...). Force est de constater que l'inspection du travail est une administration sinistrée. Depuis une trentaine d'années, on lui fait payer chèrement l'indépendance qu'elle revendique et qu'elle a remise à l'honneur (...) ».

¹³ « Le silence du Ministère, son refus de créer les conditions d'application du principe de précaution en santé au travail, ont une fonction : celle de ne pas ouvrir d'espace politique au débat sur les conditions de travail ; celle de ne pas s'affronter au MEDEF, en lui retirant la gestion des services de prévention. Ce même silence caractérise la politique suivie en matière d'évaluation des risques. Après l'effet d'annonce du décret cancérigène – mutagène – toxique pour la reproduction et de l'action éther de glycol, les services attendent toujours l'outillage réglementaire et méthodologique favorisant l'action. » Editorial Interd'ITs novembre 2001.

¹⁴ « J'ai demandé aux directeurs départementaux du travail d'enjoindre aux inspecteurs du travail d'adopter une démarche de négociation et non de procès verbal. » Mme Aubry lors de la discussion parlementaire sur les 35h à l'Assemblée Nationale du 28/01/1998 (JO des débats du 3/02/1998) reproduit par Sud Travail "Tout va mieux" n°10 avril 1999.

Et l'association évoque les effectifs dérisoires, le statut dévalorisé des contrôleurs, la faible rémunération des inspecteurs, l'absence de cohérence du système¹⁵. Les interventions ultérieures en 1998-2000 exprimeront les réserves sur les projets de loi 35h. Villermé développera aussi un « lobbying » intense sur ses projets d'amendements aux lois successives.

Les contentieux, y compris judiciaires, opposant au ministère l'association avec à ses côtés les organisations syndicales, se développent¹⁶. Les nouveaux statuts qui prévoient que « le conseil d'administration décide d'engager tout recours judiciaire nécessaire à la défense des principes que soutient l'association, soit directement soit à l'occasion de la mise en cause d'un de ses membres » attestent de ce durcissement.

Les deux tiers des inspecteurs perçoivent leur ministère comme pacificateur et à équidistance des employeurs et des salariés¹⁷.

Si l'objectif de « paix sociale » s'écarte de l'engagement militant d'une fraction des inspecteurs¹⁸, il recoupe celui d'une petite majorité qui, hors de tout engagement idéologique, considère que le travail bien fait pour un inspecteur c'est « la prévention et la solution des conflits ». Par contre, l'adhésion des inspecteurs à un ordre public protecteur des salariés, que nous avons observé dans notre chapitre 4, les éloigne du ministère auquel ils n'attribuent pas cette préoccupation.

La politique du ministère est de ...	Plutôt exactes ET exactes	NR+5
Dites si les affirmations suivantes concernant le ministère sont "1" inexactes, "2" plutôt inexactes, "3" plutôt exactes, "4" exactes, "5" sans opinion		
Préserver avant tout la paix sociale	83	7
Eviter les conflits avec le patronat	71	5
Avant tout à faire respecter les textes	31	8
Faire valoir le point de vue du patronat	22	9
Développer un droit du travail de haut niveau	24	15
Satisfaire les plaignants	43	18
Q 52 questionnaire IT NR= non-réponses		

L'indépendance à laquelle les inspecteurs sont attachés nourrit une distance entre les inspecteurs et le ministre, par delà les divergences qui peuvent exister parmi eux sur ses enjeux et sur la légitimité du ministre à jouer le rôle « d'autorité centrale » de l'inspection prévue par la convention de l'OIT¹⁹.

¹⁵ Texte adressé à la presse fin 1997 reproduit dans Interd'ITS mars 1998. Lors de sa réception par le cabinet du ministre le 3 septembre 1997 Villermé lui avait déjà fait part des moyens dérisoires, d'un service structure de manière inconcevable, et « d'une fonction menacée dans l'identité qui a fait sa force ».

¹⁶ Conflit autour du bien fondé des contrôles de la durée du travail des cadres au premier trimestre 1998, défense d'un de ses membres militant CFDT (interd'ITS juin 97), appui au recours déposé le 11 mars 1997 devant le conseil d'Etat par la CGT et la CFDT en annulation d'un décret sur la Dilti (bulletin de liaison de juin 97 et de février 99) auquel il est reproché de porter atteinte à l'indépendance de l'IT.

¹⁷ Notons que les inspecteurs élèves du travail partagent pour l'essentiel les jugements de leurs aînés. Ils ont néanmoins une vision moins opportuniste et plus engagé du ministère qui résulte peut être de la moindre expérience. Résultats détaillés en annexe.

¹⁸ Dans la continuité des « jeunes inspecteurs » des années post 68. Citons un extrait d'une motion du 40^{ème} congrès confédéral CGT de 1978 : « Il faut stopper le détournement gouvernemental de la mission fondamentale de l'inspection du travail opéré dans l'intérêt du patronat. L'inspection du travail n'est pas un arbitre entre les classes sociales. C'est et ce doit être, une conquête sociale qui doit servir exclusivement à la protection des travailleurs » (reproduite dans la revue Actes – les cahiers d'action juridique n°31/32, 1981).

¹⁹ Rappelons que la convention de l'OIT prévoit d'une part l'indépendance de l'inspection à l'égard du pouvoir politique (article 4) et d'autre part sa subordination à une autorité centrale (article 6). Dès lors, le ministre – comme l'administration française le revendique – peut-il constituer l'autorité centrale ?

Périodiquement des injonctions du ministre, dissociant notamment l'indépendance de jugement des inspecteurs de leur expression publique de désaccords avec la politique menée²⁰, ou le comportement de directeurs, viennent ressouder les rangs des inspecteurs contre le « ministère »²¹.

Enfin, l'allocation des ressources humaines constitue un autre sujet de conflits entre le ministre et les inspecteurs dont la réclamation de la création de sections d'inspection supplémentaires est d'autant plus vigoureuse qu'ils ont vu se multiplier, dans la seconde moitié des années 1990 et au début des années 2000, les postes d'encadrement et d'inspecteurs du travail hors section.²²

Ainsi le rapport des inspecteurs à leurs ministres successifs, quelques soient leurs étiquettes politiques, est fait de méfiance quand ce n'est d'hostilité de la part de leurs porte-parole.

1.2.1.2 Les attentes des inspecteurs à l'égard de leur hiérarchie intermédiaire

A la différence des années post 1968 qui virent jusqu'à la fin des années 1970 la majorité des nouveaux inspecteurs s'affronter aux anciens et se démarquer de la hiérarchie²³, la grande majorité des inspecteurs du travail des années 2000 n'est pas en conflit avec la hiérarchie constituée par les directeurs départementaux et régionaux issus, en particulier pour les premiers, précisément du renouvellement de génération précitée.

Les relations sont d'autant plus pacifiées que, dans un contexte de convergence de vue idéologique, les attentes des inspecteurs et l'exercice de l'autorité par les directeurs sont faibles.

Les principales attentes des inspecteurs à l'égard de leur hiérarchie consistent dans le respect de leur autonomie et le soutien à leur égard. Près de 9 inspecteurs sur 10 plébiscitent le respect de leur indépendance, le soutien en cas de difficultés dans leurs relations avec les usagers, et l'octroi de moyens supplémentaires.

²⁰ Ainsi la « circulaire du 4 janvier 1999 relative aux « droits et obligations des fonctionnaires et agents publics de l'administration du travail, de l'emploi et de la FP dans leurs relations avec les médias », suscitée par les critiques exprimées contre les lois sur les 35h, entraîna une pétition publique et des conférences de presse d'inspecteurs du travail. L'une, rassemblant la totalité des syndicats et associations d'inspecteurs eu lieu le 18 juin en collaboration avec l'association des journalistes de l'information sociale. Une autre avait eu lieu à Lille : « Une conférence de presse clandestine d'inspecteurs du travail » ainsi que titra Nord Eclair du 03/04/1999 pour rendre compte de l'initiative d'inspecteurs masqués symboliquement à cette occasion à l'appel de l'Association de Défense et de Promotion de l'Inspection du Travail (ADPIT).

²¹ Voir aussi la lettre ouverte du 3/04/1998 de l'Association Villermé aux inspecteurs du travail « Fin février, début mars de cette année, plusieurs médias (La Croix, Liaisons sociales, Le Nouvel Observateur, RTL) ont prêté à notre Ministre des propos désavouant les procédures pénales engagées par certains inspecteurs en matière de temps de travail des cadres. Le Nouvel Observateur faisait état "d'injonctions" à l'égard d'inspecteurs trop "zélés"(....) » Interd'Its N°7 janvier 1998.

²² Le syndicat SNU-TEF écrivait en juillet 2002 : « Explosion AZF (suites) : Le plus grave accident du travail depuis 30 ans a brutalement posé le problème des sites industriels dangereux et de la faiblesse de l'Etat face aux grands groupes internationaux. Si les effectifs des DRIRE ont été renforcés (+ 100 inspecteurs au budget 2002) Mme Guigou –ndr ministre du travail – n'a pas demandé un seul poste d'agent de contrôle supplémentaire. L'ex-ministre a perdu une occasion de renforcer le rôle et les moyens de l'inspection du travail ! »

²³ Voir le rapport Bodiguel (1979a), Voir aussi Reid D (1997).

Les relations entre les inspecteurs et les directeurs sont relativement étroites, plus en province et dans les petites unités où l'inspecteur est amené à côtoyer ou à remplacer le directeur départemental dans de nombreuses circonstances, qu'à Paris ou dans les gros départements dans lesquels le directeur a délégué à ses adjoints l'animation des sections d'inspection²⁴.

Près de 70% des inspecteurs ont une réunion de service au moins mensuelle avec leur directeur ou son adjoint, et, pour près de 60% des agents, les entretiens de travail, hors réunions de service, sont fréquents avec le directeur départemental ou son adjoint. Mais, nous y reviendrons dans l'étude des régulations conjointes, l'objet de ces entretiens constituent davantage la résolution d'un problème ponctuel (85% des cas) que d'établir une position commune valable pour plusieurs entreprises (60% des cas).

Vos attentes à l'égard de votre hiérarchie : (Graduez vos attentes de 1 à 4, une réponse par ligne) (notez 1 pour « Je n'y tiens pas/ou peu m'importe, 2 pour « Peu d'attente », 3 pour « Plutôt des attentes », 4 pour « J'y tiens absolument » ; NR= sans opinion + non réponse)					
	IET			IT	
	1	3+4	4	1	3+4
Qu'elle respecte votre indépendance	1	91	57	3	91
Qu'elle vous soutienne en cas de difficultés	1	94	67	2	89
Qu'elle vous aide à résoudre des problèmes	3	74	24	7	61
Qu'elle élabore des directives claires pour l'inspection	13	51	14	22	40
Qu'elle vous donne des moyens supplémentaires pour agir	1	81	35	1	88
Qu'elle vous associe à ses prises de décisions	4	74	21	10	57
Qu'elle harmonise les pratiques des agents	11	58	15	14	52
Qu'elle invite les agents à élaborer eux-mêmes leurs objectifs et stratégies	9	62	16 (NR :11)	14	50
Observons la grande proximité entre les réponses des inspecteurs du travail en place et celle des IET qui révèle la préexistence de l'aspiration à l'autonomie à l'expérience professionnelle. Voir en annexe les résultats détaillés. Q20 questionnaire IET et IT, Q51 questionnaire IT					

1.2.1.3 Le travail par objectif divise les inspecteurs

L'émergence du travail par objectif et déjà les premiers débats

La question du travail par priorité puis par objectif pour l'inspection du travail est apparue une première fois dans la circulaire du 6 mai 1965, sous la forme d'une pétition de principe à propos des collaborations entre l'inspection du travail et les CRAM²⁵, puis en 1979 lors d'un colloque de l'AIIT²⁶. Au cours de ce dernier, on peut entendre à l'encontre de la détermination de priorités les mêmes arguments que ceux qui seront avancés vingt années plus tard : la charge de travail engendrée par des actions prioritaires en l'absence de moyens supplémentaires pour l'inspection, la remise en cause de l'indépendance de l'inspection du travail à travers la détermination par le pouvoir politique d'actions prioritaires, l'abandon du principe d'égalité devant la loi et l'hostilité à la contractualisation des règles de droit.

²⁴ Rappelons que près d'un agent sur deux travaille sur un petit site de trois sections au plus.

²⁵ Circulaire du 6 mai 1965. Mais le ministère n'ignorait pas ce concept puisque avec la circulaire n°87 S.S du 17/09/1958 il recommandait vivement aux CRAM le travail par action « concentrée » sur la base des statistiques d'accidents du travail dont disposait cette institution.

²⁶ Colloque "Objectifs prioritaires pour la prévention des risques", Paris 27 mars 1979, Association Internationale de l'Inspection du travail

Encadré n° VI-1 : Le débat sur les actions prioritaires en 1979 à l'Association internationale de l'inspection du travail

Attardons-nous sur la tension entre le principe d'égalité devant la loi, mis en avant pour récuser la détermination de priorités, et le principe d'efficacité destiné à assurer l'égalité qui se sont exprimés lors de ce colloque.

Pierre Cabanes, Directeur des relations de travail, pose le problème : « Mon propos consistera à développer trois points : I- L'administration centrale du travail en France n'en est pas encore à choisir des priorités d'action en matière de prévention des risques. II- (...) la question se pose quand même de savoir s'il faut faire des choix de priorité d'action. III- Des choix devant être faits, comment peut-on choisir des priorités ? »

Et dans une tradition bien française Bruno Guerard inspecteur du travail représentant la CGT et Bois P., Inspecteur général, exprimeront des points de vue opposés à partir d'une même approche conceptuelle fondée ici sur l'égalité.

Citons Bois P. : « L'égalité recherchée par l'inspecteur du travail est de faire progresser l'entreprise défaillante. L'inspecteur du travail ne peut faire que ce choix. Il est donc contraint à définir une priorité. (...) La diversité des risques place les travailleurs dans une situation d'inégalité. L'action de l'inspection du travail doit compenser les inégalités et, par conséquent, être spécialement adapté aux caractéristiques de chaque entreprise » (p.93).

Citons son contradicteur, Guerard B: « Nous ne pouvons en aucun cas organiser ou institutionnaliser la non application de la loi ou de certains de ses éléments au profit d'objectifs prétendus prioritaires. Nous ne saurions non plus appliquer de façon discriminatoire la loi. Nous devons respecter le principe de l'égalité qui veut que la loi soit appliquée également pour tous et pour toutes les entreprises et en faveur de tous les travailleurs qui doivent en bénéficier » (p.45).

Colloque "Objectifs prioritaires pour la prévention des risques", Paris 27 mars 1979, Association Internationale de l'Inspection du travail.

Les hésitations à l'égard de la mise en place d'un travail par priorité ont marqué la décennie de la fin des années 1970 à celle des années 1980.

Le guide, « Pratiques de l'inspection », diffusé en 1980 dans les services ne souffle mot ni des actions collectives ni des actions prioritaires. Dans les discours ministériels si le terme de priorité est employé c'est à l'égard de la lutte pour l'emploi et de la présence des inspecteurs en entreprise.²⁷

Pourtant, ici et là, des actions collectives - traduisant l'adoption de priorités – sont réalisées . En 1985 une circulaire énonce les objectifs prioritaires à l'égard des risques dans le BTP.

Enfin, depuis 1989, l'inspection du travail est destinataire d'une circulaire annuelle déterminant des actions prioritaires dans le champ de la santé et de la sécurité. Le contenu de ces circulaires que nous avons évoqué dans notre chapitre 3, a évolué. A une approche « substantielle » les trois premières années pour lesquelles les circulaires énuméraient les actions prioritaires à accomplir, a succédé une approche mixte, substantielle et procédurale ou managériale, dans laquelle la prescription des modalités d'élaboration des programmes d'actions prioritaires tend à l'emporter sur l'énoncé des thèmes d'actions.

²⁷ J. Auroux à l'INT le 18 septembre 1981, P. Beregovoy à l'INT le 26 avril 1984.

Au début de troisième millénaire, les inspecteurs se partagent à l'égard d'une régulation de contrôle et du travail par priorité.

Une majorité des inspecteurs n'est pas hostile par principe aux circulaires annuelles d'actions prioritaires et un peu moins de 50% attendent des directives claires de la part de leur hiérarchie.

Si les inspecteurs ne redoutent pas vraiment des circulaires, une atteinte à leur indépendance ni une mise en danger de l'inspection (moins de 20% des agents sont dans ce cas) ils ne les considèrent pas pour autant comme des outils pertinents pour l'action. Nous retrouvons l'approche clinique de l'entreprise et la domination par les circonstances. En effet l'inadaptation du contenu, l'absence de moyens, le travail dans l'urgence et la singularité de leurs entreprises sont mis en avant par les agents pour critiquer les orientations définies par le ministère.

Nous observons aussi que les inspecteurs les plus critiques à l'égard de la régulation de contrôle le sont aussi à l'égard de l'évaluation des risques.

Les porte-parole de l'inspection sont eux aussi partagés sur la régulation de contrôle

Ainsi à l'encontre du point de vue développé par la CGT en 1979, des membres de l'Association Villermé plaident dès le début des années 1980 en faveur de la détermination de priorités et d'une régulation de contrôle, tandis que l'association revendique davantage une régulation conjointe.

La demande de détermination de priorités

Depuis 1985, les inspecteurs du travail de l'association Villermé en appelle à la détermination et à l'affichage de priorités :

« Hormis dans les écrits de quelques inspecteurs généraux, l'on chercherait en vain une littérature officielle définissant réellement ce que nous sommes et ce vers quoi nous devrions tendre. Nous ne connaissons que des injonctions partielles ou ponctuelles : Expliquer et faites expliquer largement les lois Auroux ! Intervenez plus fréquemment dans les entreprises ! Répondez plus vite à nos demandes de rapports ! Soyez présents dans les conflits sociaux qui surgissent ! Elaborez plus vite les statistiques ! Menez les dix actions "prioritaires" simultanées en matière de sécurité et d'hygiène ! En somme, faites tout, ne choisissez pas ! ou plutôt ne le dites pas, ne nous le dites pas ! » (Butaud G., Perin F., Thery M. 1985, p.278).

En 1991, l'Association Villermé publie un bulletin intitulé « Transparence dans l'action des S.E.T.E » dans lequel elle considère que « la définition d'orientations et de priorités pour l'action de l'inspecteur du travail est une exigence que celle-ci se doit de concrétiser pour ne pas sombrer dans l'action décousue et inefficace. (.....) A tous les niveaux l'inspection du travail doit accepter d'être sollicitée et orientée dans son activité »²⁸.

²⁸ Association Villermé Février 1991 numéro spécial 44 p 12 ; Comme le titre du bulletin l'indique, l'Association s'y préoccupe des règles déontologiques relatives à la transparence dans les choix opérés par l'inspection du travail.

L'hostilité à l'égard des actions prioritaires

Hostiles ou réticents à l'égard d'une régulation de contrôle et à la détermination de priorités, les syndicats CGT et Sud Travail recueillent, à eux deux, près de la moitié des suffrages des inspecteurs.

Dans une variante du principe de « l'égalité devant la loi » avancée en 1979, la CGT exprime en 2003 une hostilité de principe à la détermination d'une « politique du travail » et d'actions prioritaires.

Encadré n°VI-2 : L'hostilité de principe au travail par priorité de la CGT

L'hostilité de la CGT dont attestent les éléments ci dessous est fondée sur la sacralisation de la loi, le manque de légitimité du ministère et sur les exigences d'adaptation aux entreprises de l'action de l'inspection.

Dans un communiqué national du 12 mars 2003 la CGT titre :

« Politique du travail = code du travail en danger = indépendance de l'inspection menacée »

et poursuit : « La CGT rappelle que tout simplement les missions prioritaires de l'inspection du travail sont inscrites dans la loi (article L 611-1 du code du travail). Or souhaiter mettre en œuvre "une politique du travail" c'est très clairement afficher que les termes mêmes employés que la loi, c'est-à-dire le code du travail, seront demain réinterprétés par le pouvoir politique du moment (...) ».

Dans le tract de l'Union régionale CGT Rhône Alpes du 27/09/01 diffusée à la suite du rapport « Chaze » :

Après avoir critiqué « l'abandon du traitement des réclamations individuelles » la CGT critique le recentrage de l'activité sur des actions collectives. Elle récusé « la démarche (qui) est en fait une démarche d'homogénéisation et de normalisation de l'activité (et pour laquelle) il convient que chaque inspecteur et contrôleur fasse la même chose, au même moment et de la même façon. (...) » Pour la CGT, « les interventions de l'Inspection en entreprise doivent porter sur le réel.(...) Elles demandent une adaptation entreprise par entreprise. Procéder par action collective, forcément ciblée sur un point particulier, c'est agir comme si les entreprises et les situations étaient toutes identiques entre elles, indépendantes d'une histoire et des conditions sociales dans lesquelles elles se placent ; c'est faire du contrôle pour du contrôle ; c'est peut-être passer à côté de la bonne question.

C'est surtout répondre aux objectifs fixés qui ne sont pas indépendants de choix politiques – par exemple une action de contrôle concertée dans l'industrie hôtelière répond à une demande des chambres patronales de l'hôtellerie qui se plaignent de la concurrence déloyale que leur font les petits cafetiers et restaurateurs. Travailler par lettre type, faire appel à des agents ressources méthodes sont le pendant technique d'une approche invariante de la réalité et entraînent un appauvrissement certain des savoirs (...).

Une action pertinente de l'inspection du travail dans l'intérêt et pour la protection des salariés exige que chaque agent de contrôle s'approprie les textes et en fasse le meilleur usage, en fonction de la connaissance qu'il a de l'entreprise. Elle s'oppose à la normalisation de l'activité et à son organisation par objectifs (toujours chiffrés) dont les motivations sont parfois en décalage politique avec la culture de l'inspection ».

Le syndicat Sud rejoint la CGT pour refuser d'opérer des choix afin d'éviter d'en perdre la maîtrise :

« De par la loi, l'inspection du travail avait et, a encore aujourd'hui, pour mission de faire appliquer le code du travail dans sa totalité et dans chaque entreprise. La remise en cause de cette mission, à l'évidence, est la négation même de cette volonté universelle : il s'agira, on le voit, de limiter son action à un type d'entreprise et à une fraction du droit selon des "plans d'action" déterminés par des "diagnostics locaux" et fixés au moins pour partie par les "partenaires sociaux" et sans doute même par les édiles locaux »²⁹.

Et dans une variante de cette position, qui témoigne de l'aspiration d'un nombre important d'inspecteurs au travail collectif et à la détermination de priorités, le syndicat Sud, s'y oppose au nom du manque de confiance dans le ministère et par manque de moyens :

« En tant que professionnels de l'inspection du travail, nous avons déjà mesuré combien des actions collectives pouvaient produire des résultats que n'aurait jamais pu atteindre la seule juxtaposition des bonnes volontés et des compétences individuelles si grandes fussent-elles. En d'autres termes, ce n'est pas de l'intérêt des actions

²⁹ Lettre ouverte à Monsieur le Ministre des affaires sociales, Sud Travail, 31/10/2002.

collectives dont nous doutons, mais de la légitimité de ceux qui entendent nous les imposer et de leur capacité à les articuler de façon cohérente. Et même à supposer que nous ne soyons que des contestataires irresponsables, l'absence de moyens humains, matériels et juridiques donnés à l'inspection du travail suffirait à convaincre de l'absence de réelle volonté de voir réussir ces actions collectives ».
(Sud Travail « A propos du rapport Chaze » juillet 2002).

La question de l'évaluation des risques donna lieu de la part de l'association Villermé à la dénonciation d'une absence d'orientation, « Une DRT sans lignes fortes »³⁰, et à l'expression d'une demande de régulation conjointe sur laquelle nous reviendrons. Mais, exprimant un compromis interne, l'association formule aussi ses réticences à l'égard d'une action prioritaire sur ce thème qui lui est cher, faute de moyens :

« On ne saurait conclure sans rappeler que les services d'inspection du travail devront refuser de faire de la question de l'évaluation des risques une « action prioritaire » au sens où l'entendent les circulaires traditionnelles. En l'état actuel de nos moyens, c'est le principe même d'un fonctionnement par actions prioritaires qui supposent un engagement volontariste, des résultats chiffrés, évalués, qui est inconciliable avec nos effectifs et notre charge de travail »³¹.

Nos résultats établissent que les inspecteurs qui attendent le plus de « directives claires pour l'inspection » (soit 40% des inspecteurs) sont surreprésentés de 20 points parmi les agents portant un jugement le plus favorable sur l'évaluation des risques et de 10 points parmi ceux ayant une pratique avancée dans ce domaine³².

Nous sommes dès lors, tentés de voir une conjonction entre la « grandeur » industrielle portée par l'évaluation des risques (outil d'objectivation des risques) et une approche plus managériale ou organisationnelle (au sens de l'efficacité attendue des directives pour l'inspection) que professionnelle (au sens du respect de l'autonomie des agents) de l'identité de l'inspection du travail.

Soulignons que nous avons aussi observé une surreprésentation des inspecteurs pour lesquels « l'évaluation des risques est l'occasion d'envisager une nouvelle manière de travailler pour l'inspection du travail » parmi ceux qui attendent des « directives claires »³³. Nous pensons que cela laisse augurer d'un développement concomitant d'une « identité organisationnelle » au sein de l'inspection du travail et de l'appropriation de l'évaluation des risques, dans les dimensions novatrices qui étaient les siennes en juin 2001, à savoir une obligation caractérisée par son incomplétude juridique.

1.2.2 UNE ORGANISATION PEU CONTRAIGNANTE

Produit de la résistance des inspecteurs du travail mais surtout du manque de « portage politique » des questions de santé et de sécurité au travail, résultant de l'absence d'exigence de la société civile, et des défaillances de l'encadrement intermédiaire, la régulation de contrôle émanant du ministère du travail sur les inspecteurs est faible. Elle a cependant gagné en intensité au cours des vingt dernières années substituant ou combinant à des exigences de résultats quantitatifs, l'implication dans un travail collectif.

³⁰ Interd'Its avril 2000 article de Richard Mollard M. et Pierret C (2000) « L'évaluation des risques pour une approche globale de la prévention » Interd'ITS n°12 avril 2000. p.33.

³¹ Interd'ITS avril 2000, p.34, article de M. Richard Mollard et Pierret C.

³² Q 51*variables synthétiques relatives à l'intérêt et à la pratique de l'évaluation des risques : rv209-3*jergorc-1 : population attendue 16, population observée 24. Et rv209-3*perglorc-1 : population attendue 19,6, population observée 25.

³³ Q51*Q73 : rv209-3*rv289-3 : +7 points.

1.2.2.1 La faiblesse de la régulation émanant de l'administration centrale

Le constat d'une administration centrale défailante dans la régulation interne concernant tant une « doctrine » que des directives précises, est établi depuis plus de 30 ans.

Citons le rapport du Conseiller d'Etat Jouvin en 1973 :

« Le service d'inspection souffre de l'absence de directives générales capables d'orienter son action. Sans doute une orientation est elle donnée par les directeurs régionaux et départementaux mais je pense qu'il n'y aurait que des avantages à ce que cette orientation porte plus fortement la marque de l'administration centrale. Le défaut signalé est d'autant plus grave que le rôle de l'inspection tend et tendra de plus en plus à se déplacer du contrôle vers l'initiative »³⁴. Et dans le PV de la réunion du 16 mars 1973 de restitution du rapport en comité interministériel de liaison de l'inspection du travail il est noté que « l'inspecteur du travail local a l'impression d'être seul en face des réalités sociales parfois en conflit. Il faudrait une philosophie de l'inspection générale. Une doctrine de l'action devrait être élaborée ».

Citons aussi M. Chetcuti, directeur départemental en 1976 : « Les inspecteurs du travail ne disposent d'aucune norme quant à la manière dont devra être conduite leur action, qui souvent peut atteindre à un même résultat par des voies différentes »³⁵.

En novembre 1992 une jeune directrice adjointe peut écrire dans Droit Social :

« Le choix à opérer n'est pas simple, il n'existe pas de politique de l'inspection du travail qui permette aux inspecteurs de se référer à une déontologie ou à des méthodes d'intervention distinguant les réalités multiples. Chacun apportera sa réponse en fonction de sa propre représentation des priorités, des urgences, de l'opportunité d'agir ou non, de la pression des réalités auxquelles il est confronté ». « Aujourd'hui, au sein de l'inspection chacun ajuste sa mission (ou la représentation qu'il en a) à son niveau. Les actions sont déterminées en fonction de l'urgence, de la gravité des situations et des moyens disponibles, et si l'on aboutit aisément au constat de la grande difficulté à appliquer les textes, voire de la non application du droit du travail » (Hidalgo A. 1992)³⁶.

Au tournant de l'année 2000, les constats sur le défaut de pilotage de la DRT se sont multipliés. En 1999 l'IGAS propose

« d'organiser l'administration centrale pour qu'elle assure l'animation et le suivi de l'activité des services déconcentrés : L'idée est désormais pleinement admise et affirmée par tous les responsables des services centraux et déconcentrés que la mise en œuvre de la loi et des politiques publiques d'intervention est aussi importante que la conception même des textes et des programmes » (IGAS, p.41).

En 2001 dans le rapport Chaze, il est constaté « l'absence de volonté politique forte au niveau national. Le besoin se fait sentir de l'affirmation claire d'orientations stratégiques permettant de structurer l'action de l'inspection du travail dans tous ses champs de compétences. (...) De façon générale, l'administration centrale devrait s'impliquer plus fortement dans l'impulsion d'action et l'appui à l'inspection du travail par des relations plus directes et fréquentes avec le terrain (...), p23 ».

En mai 2002 l'IGAS réitère le constat :

« Les moyens du pilotage et de l'animation des services déconcentrés par la DRT apparaissent insuffisants. Cette direction a pour mission principale de préparer les textes législatifs et réglementaires dans son domaine de compétence. Sa réussite en ce domaine semble avoir focalisée sa compétence sur cette seule fonction. Face à la technicité forte de chacun de ses bureaux, elle peine à mettre en œuvre une démarche transversale. (...) Pour sa part la DRT est insuffisamment structurée en matière de concertation avec les services déconcentrés » (IGAS, 2002a, p.6).

Le champ de la santé et de la sécurité est celui dans lequel la DRT est, en matière de pilotage, le plus en avance. La production annuelle de ses circulaires, définissant un programme d'actions coordonnées, en atteste.

³⁴ §181 du rapport Jouvin février 1973.

³⁵ Droit Social février 1976.

³⁶ Hidalgo A. (1992) « Inspection du travail : crise d'identité et tranches de vie », Droit Social novembre 1992 p.853et 854.

Citons le rapport de l'IGAS de 1999 :

« Les actions prioritaires initiées par la DRT sont une pièce maîtresse de la coordination de l'action de l'inspection du travail. (...) Les orientations annuelles données par la DRT en matière de priorités d'action pour lutter contre les risques professionnels structurent fortement l'animation de l'activité de l'inspection du travail dans la région. (...) Dans toutes les directions départementales, les actions prioritaires sont au cœur de l'animation de l'activité des sections d'inspection par les directeurs départementaux ou leurs adjoints.(...).Les actions prioritaires donnent de la lisibilité aux actions d'inspection du travail. Elles apparaissent comme l'axe le plus – le seul ?- visible de la politique de contrôle des entreprises. C'est dans ce cadre qu'on peut observer un début d'organisation de l'activité extérieure des agents de l'inspection du travail : définition de cibles, travail en commun, existence d'un suivi, communication externe,..... » (rapport IGAS 1999-090 juillet 1999, p.22-23).

Nous avons vu pourtant dans notre chapitre 3 le caractère peu contraignant des directives annuelles dans le champ de la prévention des risques et le rapport précité de l'IGAS apparaît optimiste à l'égard des régulations locales ainsi que nous le verrons dans le paragraphe suivant.

Citons le regard d'un inspecteur sur les attentes du ministère à son égard :

Interviewer : Qu'est-ce que l'administration attend de toi ?

Serge : Je crois que c'est à eux qu'il faudrait poser la question, éventuellement. Si tu veux, on a vraiment l'impression que, jusqu'à quelques mois, pour l'administration l'inspection du travail c'était le cadet de leur souci, que sa seule préoccupation c'était pas de vague, c'était pas de vague. C'était assez extraordinaire d'ailleurs chaque fois que le directeur départemental présentait le département dans diverses réunions, sa seule problématique c'était d'insister sur le département "sinistré en terme d'emploi", "taux de Rmiste, de chômage", etc. Et systématiquement il oubliait que c'est également un département très créateur d'emplois, qu'actuellement il s'y créait 8 à 10 000 emplois par an qui sont concentrés essentiellement sur M. Systématiquement il oubliait cet aspect là, c'est très significatif je dirai de la part travail par rapport à la problématique emploi, qui est une problématique importante, mais qui est, bon...n'est pas notre boulot !

Interviewer : Du point de vue des attentes que tu prêtes à l'administration tu as l'impression de remplir ces attentes ?

Serge : Ecoute, moi j'ai vraiment l'impression qu'on nous demande rien !

Interviewer : Et pourtant les circulaires action prioritaire, elles existent.

Serge : Oui, elles existent mais souvent elles sont complètement décalées par rapport à la réalité, par rapport aux moyens dont on peut disposer également.

Interviewer : Tu as lu les dernières ? Tu les lis ?

Serge : Je les parcours. C'est vrai que les actions prioritaires en sont un peu déconnectées, par méconnaissance des risques ou parce qu'on n'est pas directement concerné. Quand on parle par exemple du risque plomb, moi j'ai tendance à considérer que c'est pas une problématique, me semble t-il en tout cas, dans notre région, on ne me l'a pas démontrée, que c'est une problématique qui nous concerne. D'où effectivement la tendance à laisser ce type d'actions de côté.

Pour faible que soit la régulation de contrôle, «le politique» demeure un enjeu, ainsi qu'en atteste dans le domaine de l'évaluation des risques l'action des associations professionnelles de l'inspection du travail.

Afin de faire valoir leur point de vue sur l'évaluation des risques, les associations L 611-10 et Villermé vont faire appel à deux types de ressources qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre mais hiérarchisées selon les protagonistes : gagner le politique et/ou gagner la profession dans des groupes de travail. Observons ici la « bataille » menée pour gagner le politique.

C'est l'objectif premier de L 611-10. Son implantation exclusive dans la capitale et l'absence d'investissement dans la mise en place de réseaux d'échanges d'expériences sont cohérentes avec celui-ci.

Ainsi au cours de l'été 1999, 4 inspecteurs du travail d'Ile de France, militants de l'association « L 611-10 », écrivent à leur directeur régional afin qu'il « n'engage pas les services de l'inspection du travail d'Ile de France sur le type de démarche proposée par la région PACA »³⁷.

La diffusion large par un réseau informel de cette lettre montre qu'au delà du directeur régional et à travers une prise à partie de l'ensemble des IT, c'est la direction du ministère qui est visé.

Et l'association L 611-10 se félicitera d'avoir eu gain de cause, en 2000, auprès du ministère en obtenant que la circulaire annuelle prenne ses distances à l'égard d'un accompagnement soutenu des entreprises par l'inspection. Ainsi, dans la circulaire du 23 février 2000 relative au « programme d'actions coordonnées 2000 de l'inspection du travail pour la prévention des risques professionnels » adressée aux DR, DD, DA, inspecteurs et (pour la première fois) aux contrôleurs du travail, la ministre reprendra à son compte les préoccupations de ces agents en écrivant :

« Les démarches régionales menées jusqu'à présent en matière d'évaluation des risques ont été l'occasion de faire émerger des questions relatives aux conséquences d'un positionnement ambigu des agents de contrôles vis-à-vis des entreprises (...) ».

L'association L 611-10 manifestera son contentement dans une note diffusée en avril 2000 intitulée: « Evaluation : piège à C....Le pire est (provisoirement) évité ».

Le syndicat Sud Travail dans son journal « Tout va mieux » de juillet 2000 fait de même et titre : « évaluation des risques, on l'a échappé belle ». Il conclut « Merci monsieur Marimbert » pour se féliciter de la prise de position du directeur des relations de travail dans la circulaire d'orientation 2000.

L'association Villermé exprime aussi des attentes à l'égard du ministère. Dès sa rencontre avec le cabinet du ministre en 1997, elle avait exprimé des demandes concernant l'achèvement du dispositif juridique de l'évaluation des risques.

Dans les articles parus en avril 2000 dans la revue de l'association les auteurs des deux articles déplorent: « le manque d'impulsion de la DRT » : « celle-ci affiche un demi silence prudent et embarrassé à la fois face à la commission européenne ³⁸(...) et face aux services déconcentrés qui voient s'afficher des objectifs vagues sur cette question (...) » « aux carences soulignées ci-dessus s'ajoute l'absence de politique claire et incitatrice autre que celle de l'expérimentation de la part de la DRT », « l'expérimentation ne saurait tenir lieu de politique pour les services. Il est temps nous semble-t-il au delà des nécessaires mises en commun et des échanges riches de diversités mais parfois non exempts de contradiction, de stabiliser les lignes forces de l'action » (Richard-Mollard M. et alii. 2000).

Villermé s'élève ainsi contre une carence de la régulation de contrôle, tout en valorisant l'expérimentation dans la construction des règles.ainsi que nous le verrons plus loin, elle formule des propositions d'organisation de la régulation conjointe en demandant concrètement la mise en place d'un « comité de pilotage » impulsé par le ministère.

³⁷ La « démarche PACA » dont les critiques par L 611-10 ont été énumérées dans la partie précédente, consiste à combiner à la prescription et au contrôle de l'obligation d'évaluation des risques une activité d'explication auprès des chefs d'entreprise, des représentants du personnel, et des autres acteurs de la prévention portant tant sur les enjeux de l'évaluation susceptible d'être partagés par les acteurs que sur une méthode à mettre en œuvre par le chef d'entreprise. Elle vise à ce que l'ensemble des agents de la région applique cette démarche dans l'ensemble des entreprises dont ils ont la charge.

³⁸ La commission européenne reproche depuis 1997 à la France une transcription incomplète de la directive cadre européenne du 11/01/1989, notamment en ce qui concerne la conservation par le chef d'entreprise des résultats de l'évaluation des risques et la mise en place de service de sécurité dans les entreprises.

Donnons la parole à une inspectrice du travail qui exprime l'attente d'une impulsion du ministère et ne ressent de sa part qu'une attente de régulation de proximité à laquelle elle adhère aussi :

-Interviewer : « *Tu attends quelque chose du ministère du Travail ?* »

-R : Oui, j'attends qu'il y ait une vraie politique de l'inspection du Travail, qu'on redéfinisse quelles sont précisément les missions de l'inspection du Travail, et justement, ce que tu disais, ce travail de structurer un travail collectif, par exemple sur les entreprises à succursales multiples, moi je pense que c'est quelque chose qui doit aussi être pris en compte dans une redéfinition d'une politique, c'est-à-dire travailler autrement.

-I : *Et lui, il attend quelque chose de toi ?*

-R : Ah non, je ne suis pas sûre qu'il attend quelque chose de moi ; enfin si, sans doute il attend que sur mon secteur, il n'y ait pas trop de plaintes qui remontent, qu'il y ait un certain ordre social. Je pense que le Ministère considère qu'on a fait notre travail quand il n'y a pas trop de remontées, c'est-à-dire quand il y a un certain ordre public, un certain ordre social qui règne sur le secteur, c'est-à-dire quand on arrive à réguler l'activité.

-I : *Un ordre social ou une paix sociale ?*

-R : Oui, si on veut on peut appeler ça comme ça.

-I : *Qu'est-ce que tu penses de l'activité de médiation ? Cela te plaît ? La prévention des conflits, la médiatisation des conflits.*

-R : Non seulement ça me plaît mais c'est quelque chose qu'on est amené à faire en permanence. Notre travail, c'est ça, c'est de la conviction, c'est de la médiation, c'est de la mise en relation.

-I : *Et la prévention des conflits ?*

-R : Oui, je pense que c'est quelque chose d'essentiel, qu'on intègre plus ou moins dans notre travail d'une façon... presque permanente j'allais dire. On fait de la régulation quoi ».

1.2.2.2 La faiblesse de l'encadrement intermédiaire

Pour valoriser³⁹ que soit l'encadrement intermédiaire, par rapport à l'administration centrale et à ses carences, les constats de sa faiblesse ne manquent pas qui font dire aux inspecteurs et contrôleurs que les directeurs constituent une « armée mexicaine ». Mais, les défaillances des échelons directoriaux sont aussi ceux des inspecteurs.

La faiblesse des directeurs

Au fil des ans le cercle des destinataires des circulaires relatives aux programmes d'actions prioritaires s'est élargi. Aux directeurs régionaux et départementaux, destinataires initiaux, se sont adjoints à partir de 1994 les inspecteurs, puis à partir de 2000 les contrôleurs. Comme si la hiérarchie n'était pas capable de jouer son rôle d'intermédiaire et d'animation.

La circulaire de 2000 exprimera, en creux, l'aveu d'un désengagement des échelons directoriaux :

« L'échelon de la DDTEFP a en outre un rôle primordial à tenir en matière de coordination, non seulement de ce programme d'actions, mais de l'ensemble des actions conduites dans le champ des relations et conditions de travail. Chaque DDTEFP doit, ainsi, assurer la coordination, l'animation et opérer la synthèse des actions conduites par les sections du département et faire le lien dans le cadre du suivi du programme, avec le niveau régional. La DDTEFP doit associer et impliquer davantage les inspecteurs et les contrôleurs tout au long du processus de construction et de mise en œuvre du programme d'action ».

³⁹ Le rapport (IGAS, 1999a) valorise les directions régionales : « L'apport des directions régionales renouvelées (depuis la mise en place en 1995 des DRTEFP, ndr) est plus manifeste aujourd'hui qu'il y a quelques années, principalement en matière d'appui technique et de soutien méthodologique. » p.30 et d'ajouter que « ce dont souffre l'animation de l'inspection du travail c'est de ne pouvoir s'appuyer pour l'essentiel que sur des orientations à caractère technique ».

La conseillère technique du DRT exprimait la même chose lors d'un séminaire d'inspecteurs du travail :

« La faible implication de la hiérarchie locale dans les différentes expérimentations que nous avons évoquées ne doit pas nous surprendre »⁴⁰.

Les constats sont récurrents d'une défaillance des échelons régionaux et départementaux :

« Le pilotage par les directions régionales accuse, sauf exception, un déficit global. (...) En dépit de l'émergence de pratiques innovantes, les directions départementales ont dans l'ensemble une faible capacité à réellement orienter l'activité des sections.(...) »⁴¹.

C'est à l'égard des directeurs départementaux, chargés de l'encadrement des inspecteurs, que les inspecteurs généraux sont les plus sévères.

Citons le rapport de 1999 :

« Au sein de la DD, la fonction d'animation de l'inspection du travail est, en règle générale, largement déléguée à un directeur adjoint, l'implication personnelle du directeur étant réduite à la portion congrue. Immergés, parfois jusqu'à l'apnée, dans la mise en œuvre des politiques prioritaires de l'emploi, et soumis, à ce titre, à la pression continue de l'administration centrale et des préfets, les directeurs départementaux donnent le plus souvent le sentiment d'avoir "décroché" par rapport à cette fonction ». (IGAS, 1999a, p.20).

Le rapport de décembre 2002 va dans le même sens et souligne ce qui fait tenir ensemble inspecteurs et directeurs : l'appui technique ponctuel.

« Dans la plus part des services, l'autorité hiérarchique est formelle. L'intervention des responsables est constituée par un appui technique sur des dossiers identifiés ». (IGAS,2002b, p.28)

Et l'IGAS d'expliquer dans ce rapport les raisons des carences d'encadrement des inspecteurs par les directeurs :

« L'intervention des directeurs en terme de pilotage est centrée sur le champ des politiques de l'emploi et de la formation ». « La totalité des directeurs des services contrôle étaient originaires du corps de l'inspection du travail et avaient fait une large part de leur carrière dans la fonction inspection en services déconcentrés. Cette caractéristique leur donne une forte légitimité technique, mais a naturellement limité leur expérience de management, acquise dans un contexte de faiblesse du pilotage et de l'animation. » (p.37).

Ajoutons que l'absence de toute formation des directeurs à leur fonction de management n'a pas compensé leur défaut d'expérience.

Pour autant leur compétence technique, fruit de leur passé d'inspecteur, et le soutien qu'ils apportent aux agents lorsqu'ils sont mis en cause leur assurent une autorité qu'ils manient avec parcimonie.

⁴⁰ Evolution des pratiques de l'inspection du travail - journées d'échange des 4-5 novembre 1999 INTEFP, p.66 ; le rapport Chaze va dans le même sens p.24 et 25. Les comptes rendus du séminaire du 20 septembre 1991 de l'inspection du travail sur la prévention des risques professionnels, exprimaient déjà (note du 27 janvier 1992 du DRT aux DRTEFP) la marginalisation de la hiérarchie : « La hiérarchie semble presque oubliée. Lorsque le rôle de la direction régionale ou départementale est évoqué, c'est essentiellement comme lieu d'échange d'informations ou d'animation de certaines actions. Le rôle actuellement joué par les DR et les DD (tenu par eux ou perçu par les IT et les CT) qu'il s'agisse de conception, de coordination, d'animation ou d'appui technique (documentation entre autres) paraît insuffisant ou tout au moins imprécis ».

⁴¹ Rapport IGAS (2002b), p.2. Le rapport Chaze juge aussi sévèrement les DRTEFP : « jusqu'à présent, cette fonction (de définition des orientations générales des actions de l'IT) s'est trop souvent limitée au suivi de l'activité des sections d'inspection (à des degrés variables), à un appui juridique et techniques et à l'organisation des réunions de circonscriptions ».

L'autorité des inspecteurs est aussi prise en défaut

La circulaire ministérielle fixant les orientations d'ensemble de l'inspection du travail pour 2003 valorise le pilotage de l'action par les échelons hiérarchiques et rappelle les dispositions relatives à l'organisation réglementaire statutaires de l'inspection, prévues par le décret de 1994 et l'instruction de 1995:

« Au sein de chaque Direction départementale, le DDTEFP est responsable de l'animation et de la coordination et du suivi des actions d'inspection de la législation du travail. L'inspecteur du travail doit quant à lui, assurer son rôle de chef de service de sa section. »

Mais l'inscription depuis l'année 2000 des contrôleurs du travail dans la liste des destinataires des circulaires annuelles relatives aux actions concertées n'est pas anodine.

Pour « chef » qu'il soit, l'inspecteur du travail n'exerce en fait pas ou peu à l'égard des contrôleurs du travail, l'autorité dont il est investi.

C'est le constat établi par l'IGAS en 1999 et en 2002.

Citons en exemple :

« Les inspecteurs du travail délaissent souvent la fonction animation au profit de l'organisation de leur propre travail, sans toujours prendre en compte le fait que la section est une entité à laquelle il convient de donner une impulsion(...). Vis-à-vis des contrôleurs du travail, l'inspecteur, dans les faits, se comporte plus comme un "collègue" et comme un référent technique que comme un responsable hiérarchique ». (IGAS, 1999a, p.16&19)

Il est cependant aisé de concevoir que les défaillances des inspecteurs sont le pendant de celles des directeurs à leur égard. Elles sont le produit de l'absence directive en matière d'encadrement. Ainsi pour l'IGAS en 2002,

« Les constats de la mission en ce qui concerne la réalité de la fonction de chef de section des inspecteurs du travail (qui) sont contrastés. De manière générale ils dépendent largement du choix individuel de l'inspecteur. A part dans un département, la mission n'a pas relevé de prescriptions de la ligne hiérarchique départementale en la matière. » (rapport 2002-138, décembre 02, p.30).

Les freins à l'exercice de l'autorité des inspecteurs sur les contrôleurs sont les mêmes que ceux des directeurs à l'égard des premiers. La trajectoire professionnelle des inspecteurs⁴², les pouvoirs propres dont disposent les contrôleurs et leur tradition d'autonomie, la communauté que constitue la section d'inspection, et enfin la charge de travail élevée des inspecteurs, tout cela concourt à démettre les inspecteurs de leur autorité et à faire de la section d'inspection dans le meilleur des cas un lieu de régulation conjointe voire autonome et dans le pire une juxtaposition d'agents.

La formation des inspecteurs à l'Institut national du travail a ignoré, jusqu' il y a peu de temps, la fonction d'encadrement que des inspecteurs d'ailleurs récusent⁴³, soutenus en cela par certaines organisations syndicales, comme la CGT, qui dénoncent la promotion du rôle de cadre des inspecteurs :

« Dans la nouvelle formation (des inspecteurs élèves) la fonction d'encadrement est placée au même niveau que la fonction de contrôle des entreprises ! Qu'est-ce que cela signifie, sinon que l'on anticipe les réformes à venir et que l'on apprend d'abord aux inspecteurs du travail à participer à la mise en œuvre des politiques décidées dans la logique de la territorialisation et de la contractualisation. » (Tract union régionale CGT Rhône Alpes 27/09/01).

⁴² Quand ils ne sont pas d'anciens contrôleurs - près d'une fois sur deux – ils peuvent bénéficier, à leur prise de poste, d'une aide des contrôleurs expérimentés de leur section.

⁴³ IGAS, 2002b, p.11 et nos entretiens.

L'Institut national du travail fait donc preuve de prudence dans sa formation des jeunes inspecteurs au management. Citons le rapport établi en juin 2003 par le chef du département de la formation initiale :

« Un des partis pris de la formation est de ne pas aborder la question de l'animation de service durant la période de formation générale. [nota : il s'agit du tronc commun de dix mois suivi de huit mois de spécialisation selon l'affectation « en section » ou « hors section », NdA].

Toutes les expériences passées en la matière se sont soldées par un échec. Mais ceci s'explique assez bien et n'est pas choquant. L'inspecteur élève en formation générale est centré sur l'exercice de son futur métier, dont il ignore presque tout en tant qu'externe. Ce métier est axé sur le service rendu aux usagers, c'est-à-dire sur l'extérieur. Il souhaite apprendre ce qu'il aura à faire vis-à-vis de ses interlocuteurs extérieurs, apprendre les gestes techniques, les règles et codes qui les régissent.... Il se voit en tant qu'acteur, pressé d'en découdre et de "mettre les mains dans le cambouis". Les dimensions de chef de service et d'animation qui en découlent lui échappent à ce stade (...) ». La formation initiale des inspecteurs élèves du travail : mise en œuvre de la réforme pédagogique, document ronéoté, 156 p, p.105.

Nous reviendrons plus longuement dans notre développement sur les régulations en œuvre au sein de la section.

1.3 LES DEFAILLANCES DU CONTROLE SUR LES INSPECTEURS AFFAIBLISSENT LE PRESCRIT ET LES APPRENTISSAGES

« La liberté que nous prétendons prendre vis-à-vis des exigences des uns et des autres, fût-ce notre hiérarchie, et vis-à-vis des textes eux-mêmes, appelle évidemment un contrôle. Nous avons donné des indications sur les priorités et les desseins que s'assignent une grande partie d'entre nous. Ces indications ne posent pas toutefois de bornes assez fermes contre l'arbitraire. Il faut nous surveiller ! » (Butaud, et Alii. 1985, p.278).

Ainsi s'exprimaient en 1985 des inspecteurs du travail, dont un président de l'Association Villermé, pour réclamer un contrôle de leur activité.

Mais, ce contrôle, auquel s'oppose la majorité des inspecteurs, n'a jamais été véritablement mis en place.

D'une manière symétrique à la faiblesse de la sanction des employeurs⁴⁴, les inspecteurs sont peu sanctionnés pour la non application des directives qui, nous l'avons vu, leur sont adressées « mollement » et dont la mise en œuvre n'est que peu ou pas évaluée. Il en résulte évidemment des difficultés à confronter les prescriptions aux résultats et par conséquent, un faible apprentissage organisationnel⁴⁵.

La faiblesse du contrôle de l'activité des inspecteurs se concrétise dans les difficultés d'évaluation et de sanction administrative de leur action (I) et dans l'absence de sanction judiciaire et sociale (II).

1.3.1 LES DIFFICULTES D'EVALUATION ET DE SANCTION ADMINISTRATIVE DE L'ACTION DES AGENTS

La demande d'informations auprès des agents est à la base de toute évaluation et capitalisation de leur action (I). Or, les inspecteurs coopèrent peu avec la hiérarchie pour cette remontée d'informations (II) et le faible retour d'informations de la part du ministère leur donne raison (III).

⁴⁴ Déjà étudié dans la première partie (chap.1 dimension normative et chap.3 politique de prévention et révoqué dans le § 1.1 ci-dessus

⁴⁵ Cf. Favereau O. (1994) ; du même auteur « l'économie normative de la rationalité limitée » note ronéotée septembre 1996.

1.3.1.1 Les informations demandées aux inspecteurs

La transmission au ministère par les inspecteurs du travail d'informations recueillies dans les entreprises fait partie des fondements de leur métier.

Dès la création de l'inspection, et dans la tradition des grandes enquêtes humanistes⁴⁶, les inspecteurs témoignèrent auprès de leur hiérarchie⁴⁷ des difficultés de la condition ouvrière, de la non application des lois, des réalisations ingénieuses destinées à protéger les salariés, des conflits sociaux, des difficultés et succès rencontrées par eux-mêmes dans l'exercice de leur mission etc⁴⁸.

Avec ces témoignages, il s'agit moins de faire état des difficultés rencontrées dans les modes opératoires de l'inspection, que de donner à voir une réalité sélectionnée par les inspecteurs, qui légitime leur profession auprès de l'opinion publique et de leur propre ministère⁴⁹.

La remontée d'informations constitue aussi une obligation statutaire. Les recommandations et conventions de l'OIT⁵⁰, et les instructions nationales données aux inspecteurs leur assignent la tâche de renseigner l'autorité centrale sur l'évolution de la situation sociale, l'application de la réglementation et ses perfectionnements souhaitables, et sur leur activité⁵¹.

Les inspecteurs sont tenus de faire « remonter » trois types d'informations. Les rapports sur les accidents graves ou mortels du travail et les états quantitatifs mensuels de leur activité en constituent les deux premiers; ce sont les informations de base et les plus anciennes⁵². Le troisième type d'information est relatif aux événements significatifs qui ont pu survenir dans les entreprises (conflits, innovations sociales,). Ces dernières informations ont lieu au coup par coup, sous forme de rapports trimestriels⁵³.

⁴⁶ Les « Tableaux.... » du Dr Villermé en 1840, « La vie tragique des travailleurs » de Léon et Maurice Bonneff en 1908.

⁴⁷ Mais aussi publiquement auprès des commissions parlementaires, des tribunaux, etc. Voir Viet V. (1994).

⁴⁸ M.Vayssières « le rôle de l'inspection du travail en matière de sécurité » Revue française du travail n°2. Nous avons déjà évoqué les notes techniques que la Direction du travail incitait les inspecteurs à écrire et publier dans le Bulletin de l'inspection du travail ou les Annales d'hygiène publique et de médecine légale voir Viet V. (1994), p.277.

⁴⁹ Nizard considère que « pour fonder leur pouvoir et aussi pour agir, [les fonctionnaires] développent une représentation du milieu d'intervention » « Eléments pour une approche de l'Etat » p.98. L'association Villermé a publié en 1987 « Tableaux de l'état physique et moral des salariés en France » et a animé de 1992 à 1996 des « Observatoires locaux des faits sociaux » au sein desquels elle confrontait ses témoignages à d'autres acteurs ; de nombreux inspecteurs et contrôleurs du travail témoigneront dans des revues telles que Droit Social, Droit Ouvrier.

⁵⁰ Recommandations de l'OIT du 22/10/1923 articles 21 à 23 et n°81 du 11 juillet 1947, convention de l'OIT du 19/06/1947 articles 3,19 et 20,

⁵¹ Articles R 611-2, R 611-3 du code du travail et instruction générale d'Août 1969 des affaires sociales.

⁵² La loi du 02/11/1892 prévoit que les inspecteurs établissent une « statistique des conditions de travail industriel dans la région » et la circulaire du 19/12/1892 prévoit que l'inspecteur départemental adresse à son divisionnaire tous les mois un état de ses visites. L'article 10 de la loi du 12 juin 1893 et l'instruction du 27 mars 1894 prévoit que les inspecteurs établissent chaque année, un rapport circonstancié sur l'application de la loi et sur les accidents du travail accompagné « de propositions relatives aux prescriptions nouvelles qui seraient de nature à mieux assurer la sécurité du travail ». Notons que la nécessité, et le contenu des rapports sur les accidents mortels ou graves du travail font l'objet de circulaires répétées : 4/03/1947 ;14/06/1967 ; 4/08/1983 .

⁵³ Les difficultés pour le ministère à obtenir la remontée des « aperçus trimestriels sur les relations de travail » l'on amené à en espacer au semestre la périodicité pour finalement ne plus véritablement l'exiger. L'abondance de circulaires au sujet des « aperçus sur les relations de travail » atteste de ses difficultés : instruction d'août 1969, 9 avril 1981, mars 1983, avril 1991, 3 août 1998 et 8 mars 1999.

L'agrégation de ces données est établie dans les directions départementales, par les « sections centrales travail »⁵⁴ qui sont aussi chargées de réaliser les éventuels rapports complémentaires demandés par le ministère.

L'information sur l'activité des agents permet à l'Etat de justifier auprès de l'OIT et des partenaires sociaux du respect de ses engagements. Elle constitue aussi un élément clé du contrôle social à leur égard compte tenu des difficultés d'évaluer les effets de l'action des inspecteurs sur la prévention, liées aux problèmes des indicateurs⁵⁵ et à l'appréciation de l'imputabilité des résultats à l'action des agents⁵⁶.

Mais relevons que la référence fréquente par le ministère de l'engagement de la France à l'égard de l'OIT pour justifier ses demandes des comptes-rendus d'activité des inspecteurs, témoigne de la faible légitimité du contrôle opéré par la hiérarchie.

Les circulaires annuelles relatives au programme d'action de l'inspection déterminent, pour la majorité des actions prioritaires, des informations à faire remonter à l'administration centrale. Ces informations sont, pour l'essentiel, relatives à l'activité des agents : nombres de visites et d'observations notifiées aux employeurs dans le domaine concerné. Mais, les données chiffrées pourront aussi viser à établir un état des lieux de la prévention (nombre de CHSCT implantés dans les entreprises, nombre d'entreprises exposant leurs salariés au plomb, à l'amiante, nombre d'évaluation des risques accomplies, de « plans de mise en conformité » reçus par les services,...).

Des informations « qualitatives » sont aussi demandées concernant les difficultés constatées dans la mise en œuvre de la réglementation dans les entreprises (lacunes des normes relatives aux équipements de travail, difficulté de la coordination entre les acteurs des chantiers du BTP, ...).

Les agents ne sont pas sollicités sur les difficultés rencontrées dans leur pratique professionnelle, à savoir dans la mise en œuvre des modes opératoires implicitement retenus à travers les grilles de contrôle, ou dans les éléments structurant le travail par objectif dicté dans les circulaires.

La détermination et le choix des indicateurs révèlent les difficultés déjà soulignées de la DRT et de l'encadrement intermédiaire : manque de compétence en matière d'évaluation et faiblesse de la régulation de contrôle. Ainsi, des actions présentées comme importantes dans la circulaire ne donnent pas lieu à une demande de remontée d'information ; c'est le cas de l'activité à l'égard du risque cancérigène (en 2000-2002), de la formation à la sécurité des salariés des entreprises sous-traitantes (2002), de l'état des réseaux de suivi du risque amiante (2001), de la médecine du travail (1994 et 2000), etc... Par ailleurs, certains indicateurs sont demandés sans que les circulaires ne valorisent la problématique à laquelle ils se rapportent et pour une même action, des indicateurs sont présents une année puis cessent de l'être.

Conscient de la charge de travail que représente pour les inspecteurs et les sections centrales travail, l'établissement des remontées d'informations, le ministère accompagne certaines circulaires de tableaux récapitulatifs des indicateurs demandés et limite les indicateurs à des informations qu'il suffit d'extraire des comptes rendus d'activité normalement complétés par les agents.

⁵⁴ Service créé en 1979 dans chaque DDTE.

⁵⁵ Ne citons que le décalage de deux ans entre l'année de parution des statistiques des accidents et maladies et celle de survenue des accidents comptabilisés.

⁵⁶ « La clé d'entrée thématique santé/sécurité n'est pas aisément objectivable. Le lien de causalité entre l'action publique et résultat obtenu est, en effet, difficile à appréhender ». Annexe 1 de la circulaire annuelle 14/02/02.

Ainsi, l'annexe VIII de la circulaire d'actions prioritaires du 30 janvier 1998 titrée : « Indicateurs quantitatifs prévus au tableau de suivi du programme 1998 » précise en sous-titre : « l'ensemble de ces données sont disponibles à partir des comptes rendus d'intervention (CRI) dans SIE à l'exception du nombre de réunions de sensibilisation relatives à l'amiante » et énumère les 19 indicateurs qu'il faut extraire des CRI.

Sous la pression de la loi organique du 1^{er} août 2001 (dite LOLF) qui a introduit une nouvelle procédure budgétaire se traduisant par une présentation des budgets par programmes orientées vers des résultats, destinée à faciliter le contrôle parlementaire sur les orientations et le budget de l'Etat, le ministère du travail a modifié le pilotage de ses actions. Ainsi, l'ensemble de ses actions fait l'objet d'une Directive nationale d'orientation (DNO) et la production d'indicateurs de résultats est devenue un impératif. Dès lors, la réflexion sur les indicateurs pertinents s'est amplifiée et a trouvé une justification qui renouvelle celle des obligations internationales de la France dans le cadre des conventions de l'OIT.

Citons le discours de F. Fillon au CSPRP du 31 mars 2003 :

« Mais entrer dans une logique de programmation ne suffit pas ! Il convient également de répondre à une exigence d'évaluation de ses résultats et de son efficacité. Celle-ci doit reposer sur des critères objectifs, qu'il s'agisse des données d'environnement, de moyens alloués, et des résultats obtenus. D'ici à 2006, l'objectif est de disposer d'indicateurs pertinents et opérants permettant d'effectuer cette mesure ».

Mais à ce jour, force est de reconnaître que la plus grande confusion règne sur l'objet des indicateurs, révélant ainsi les tâtonnements du ministère en matière d'évaluation.

Ainsi, la note du 30 janvier 2002 « Orientation pour une politique du travail » prévoyait trois types d'indicateurs : « de contexte » (exemple : nombre de salariés concernés par les risques à effets différés, nombre de démarches d'évaluation des risques en cours dans les entreprises,...), qui s'apparente à un état des lieux ciblé de la prévention, « d'activité » (Exemple : nombre d'interventions de l'inspection dans les entreprises, nombre d'arrêts de chantiers,...) qui rend compte de l'activité des inspecteurs et contrôleurs du travail et enfin des « indicateurs de résultats » (exemple : nombre de plans de prévention, nombre de documents d'évaluation des risques observés,...) qui rendent compte de l'évolution de la prévention dans les entreprises, dans les domaines ayant donné lieu à une activité de l'inspection. Mais, l'énoncé des indicateurs dans chacune de ses rubriques est totalement confus. Ainsi, peut-on lire parmi les indicateurs de résultats en matière de lutte contre les formes illicites de sous-traitance, le nombre d'interventions des services !

La circulaire « DNO » du 29 janvier 2003 ne reprend plus la distinction contexte/activité/résultat et ne fixe dans le champ de la santé et de la sécurité que des « indicateurs d'activité » mais qui en réalité rendent compte autant de l'activité des services (ex : nombre d'organismes et de branches professionnelles ayant fait l'objet d'une action particulière des services en matière d'évaluation des risques) que du contexte observé (ex : nombre d'entreprises ayant mis en œuvre une démarche d'évaluation des risques). Et la circulaire spécifique au champ travail du 12 mars 2003 n'opère tout simplement plus de distinction entre les différents types d'indicateurs pour demander au service des remontées relatives à leur activité et à leurs constats.

Dès lors, la légitimité des demandes de compte rendu d'activité est faible et apparaît comme une exigence bureaucratique.

1.3.1.2 Les réactions des inspecteurs aux demandes d'information

Les inspecteurs, jaloux de l'indépendance que leur statut leur accorde, immergés dans un quotidien envahissant et réfractaires aux catégories juridiques du code du travail et aux typologies préétablies de l'action administrative, vivent l'établissement de ces « bilans » chiffrés comme un penum auquel ils reprochent d'être réducteur de leur activité, en même temps qu'un moyen de les contrôler⁵⁷.

C'est aussi ce que constate l'IGAS :

« Depuis longtemps les états d'activité des agents de contrôle sont chargés négativement. Considérés par certains inspecteurs et contrôleurs comme un instrument de contrôle "policier" de leur activité, par une majorité d'entre eux comme une pure obligation statutaire faiblement valorisée, et par la ligne hiérarchique comme un outil peu fiable et d'un intérêt limité, ils ne recueillent pas, loin s'en faut, l'assentiment général. Les directeurs et les directeurs adjoints étant d'anciens inspecteurs du travail, cette charge négative semble se répercuter, par une sorte de "contagion culturelle" à tous les niveaux de la hiérarchie » (IGAS, 1999a, p.8).

Pourtant un nombre important d'entre eux n'est pas opposé par principe au rendu compte de leur activité, mais conteste la nature des informations qui leur sont demandées. Citons ces inspectrices qui s'expriment dans la revue de l'Association Villermé au sujet des moyens nécessaires à un investissement résolu du champ de l'évaluation des risques :

« Mais sur ce sujet ô ! combien d'actualité, qu'il soit permis de dire que l'on ne peut plus se contenter de clamer qu'il faut des effectifs – c'est évident que nous sommes indispensables et miséreux à la fois, il devient de plus en plus nécessaire aussi de l'argumenter avec des indicateurs fiables de charge et de résultats. Les questions du choix et de la pertinence d'indicateurs qualitatifs se posent et il serait sans doute plus pertinent que ce soit l'inspection du travail qui les propose plutôt que l'administration centrale sous la pression de Bercy qui les impose ! » (Interd'Its, avril 2000, p.34).

Les signalements et remontées qualitatives de la part des agents sont, dans l'ensemble, aussi très pauvres et dépendants de la personnalité des agents. Si certains y voient l'occasion de manifester leur professionnalisme, voire de se couvrir sur le plan judiciaire, d'autres arguent de leur charge de travail pour ne pas y procéder.

Le ministère qui a espacé, du trimestre au semestre, le rythme des « aperçus sur les relations de travail », envoyés par les services déconcentrés à l'administration centrale, en a pris acte⁵⁸.

Le manque de coopération de la part des inspecteurs et contrôleurs du travail dans la remontée d'informations se nourrit aussi d'un sentiment de manque de considération confirmant l'analyse de Favereau selon laquelle « l'agent individuel jouera le jeu de la coopération, acceptant que ses solutions tombent dans le domaine public au sein de l'organisation s'il croit en un fonctionnement équitable de celle-ci », (Favereau O. 1994). L'écart relatif des salaires en région parisienne dévalue le statut d'inspecteur. Quant aux contrôleurs du travail leurs conflits récurrents attestent de l'exigence de reconnaissance qui les tarade.

Il n'est pas anodin que les mouvements contestataires chroniques de l'inspection se traduisent souvent par un boycott de la remontée des statistiques d'activité.

⁵⁷ Viet V. (1994) p.91, rapporte comment déjà les inspecteurs du travail de la fin du XIXème siècle critiquaient les statistiques qui leur étaient demandées

La revue Actes page 27 reproduit un tract de la CFDT du département de la Moselle dénonçant après la publication d'une circulaire du 12/11/1980 l'amalgame inspection/enseignements généraux à l'occasion des enseignements demandés dans l'aperçu trimestriel sur les conflits et les relations sociales.

⁵⁸ Depuis 1976 (note du 28/10/1976 au directeur de cabinet) la vacuité des rapports annuels est soulignée. Le rapport de l'IGAS, M. Bois du 30 mai 1980 et les circulaires des 13/03/1978, avril 1981, mars 83, 19/02/1987, avril 1991 et 8/03/1999 relatives aux rapports annuels et aux « aperçus » sur les relations de travail révèlent l'échec de la remontée d'informations.

Aussi l'IGAS peut-elle constater que

« 1/ Les états d'activité ne constituent pas un instrument de connaissance et de suivi de l'activité du service de l'inspection du travail ; 2/ le suivi de l'activité des sections relève plus de la préoccupation conceptuelle que de la réalité concrète »⁵⁹.

Ce discrédit sur les chiffres en occulte un autre, celui sur l'autorité de la hiérarchie qui ne sanctionne pas les agents – pour l'essentiel, mais pas uniquement, les contrôleurs du travail en conflit avec le ministère - qui ne rendent pas compte de leur activité.

Au final, c'est l'importance de la collecte des données qui est discréditée et, si l'on suit Friedberg, celle des coopérations et de l'action collective :

« L'introduction et l'acceptation de la mesure explicite des résultats de la coopération et leur transformation en buts acceptés et intériorisée par tous les participants permettront une finalisation et une prise de conscience plus grande de la coopération et constitueront de ce fait un deuxième palier dans l'évolution vers des structures d'action collective gérées de façon plus conscientes »⁶⁰.

Le sentiment d'iniquité se nourrit aussi d'une absence d'aller-retour dans l'information qui entache le dispositif d'une inefficacité à laquelle les inspecteurs sont tout autant sensibles.

1.3.1.3 Le retour d'informations de la part du ministère

Le ministère est tenu d'établir chaque année un rapport sur l'activité de l'inspection du travail⁶¹, en application de la convention n°81, du 11/07/1947, de l'OIT.

La DRT doit aussi présenter chaque année au CSPRP un « Bilan des conditions de travail », souvent évoqué dans notre étude et prévu par la loi du 6 décembre 1976. Elle réalise aussi des rapports rendant compte de l'application des lois ou des directives en partie publiées dans le bilan précité.

Les inégales remontées d'informations des services déconcentrés handicapent l'administration centrale pour l'établissement de ces bilans annuels⁶².

Citons le cri d'alarme lancé par la responsable de la MICAPCOR, chargée d'établir le rapport annuel au BIT sur la base des rapports mensuels d'activité des inspecteurs :

«Le rapport annuel fait état de statistiques d'activités des contrôleurs et inspecteurs du travail, correspondant aux chiffres que vous nous avez fait remonter et qui ne reflète la réalité que de manière très partielle, voire incohérente. (...) A l'évidence les données communiquées ne correspondaient qu'à un pourcentage des agents de contrôle compris selon les régions entre 30 et 70%. Ces constatations jettent le discrédit complet sur les chiffres que nous annonçons officiellement au BIT depuis plusieurs années»⁶³.

Pour autant qu'en-est-il de la restitution aux services déconcentrés, des informations obtenues ? Quelles analyses en fait l'administration centrale ?

Déjà en 1980, l'IGAS constatait le cercle vicieux de la médiocre qualité des remontées et de l'absence de retour d'informations : « A l'évidence, l'élaboration du rapport annuel par l'échelon départemental et régional ne semble soutenue par aucune conviction. On semble se débarrasser, à la hâte, d'une "corvée" dont personne ne perçoit clairement l'intérêt et dont on sait trop que, depuis plus de quinze ans, elle n'a conduit à aucune synthèse nationale »⁶⁴.

⁵⁹ En-têtes des deux premiers chapitres du rapport IGAS, (1999a), Note sur le suivi et l'animation de l'inspection du travail

⁶⁰ Sur l'importance que représente l'acceptation de la mesure des résultats pour une coopération évoluée (Friedberg E. 1992, page 545).

⁶¹ Article 20 de la convention, l'article 21 détaille le contenu du rapport.

⁶² Les circulaires de 1989 et de 1991 se plaindront de la mauvaise remontée des informations demandées.

⁶³ Note du 23 mai 2002 de Lautard O. à l'ensemble des agents de l'inspection du travail des services déconcentrés.

⁶⁴ Rapport de mission sur le Rapport annuel des SETE, Bois P., IGAS, 30/05/1980, p.5.

En 2002, l'IGAS renouvelle son constat :

« Qu'il s'agisse du rendu compte des activités de l'inspection, des rapports d'enquête accident du travail ou maladie professionnelle et des suites significatives données à certains procès verbaux, des remontées organisées dans le cadre des actions coordonnées et des autres indicateurs de la DNO, des aperçus "relations de travail" ou des alertes sur l'évolution des conditions et relations de travail transmises de diverses manières par les services déconcentrés, l'administration centrale dispose d'informations importantes communiquées par les agents de l'inspection du travail qu'elle ne leur restitue guère et de manière peu satisfaisante »⁶⁵.

Dans le champ de la santé et de la sécurité, de 1989 à 2002, aucune des 14 circulaires annuelles adressées aux inspecteurs ne leur restitue les informations qui leur ont été demandées.

Et en 1996 l'Association Villermé pouvait se plaindre au sujet de l'application des directives européennes que « l'évaluation des actions engagées (par l'inspection du travail dans le cadre des actions prioritaires définies par le ministère) est rarement faite : les agents ont trop souvent l'impression que les priorités sont engagées puis abandonnées au bout d'un certain temps sans que jamais le point soit fait sur le degré d'application des textes et des efforts entrepris »⁶⁶.

Certaines circulaires livrent des données très succinctes (en 1994 et 1998 en ce qui concerne le BTP, en 1991 concernant « l'observatoire des accidents du travail »). Le bureau spécialisé dans les équipements de travail, diffuse des fascicules comprenant les signalements des machines non conformes qui lui ont été adressés⁶⁷.

Parfois les circulaires évoquent les bilans parvenus à l'administration centrale pour justifier la poursuite des actions. Plus rarement, elles renvoient au « Bilan des conditions de travail » la prise de connaissance de la synthèse des informations transmises par les services déconcentrés.

Les « Bilans des conditions de travail » rendent effectivement compte de la plus part⁶⁸ des actions de l'inspection prévues dans le cadre du programme national d'actions prioritaires ou des programmes régionaux.

Mais ces bilans sont, à de rares exceptions près, des compilations d'énoncés des actions entreprises localement, très succinctement décrites⁶⁹, ou bien des successions de chiffres rendant compte des constats et de l'activité de l'inspection. On y trouve très peu d'interrogations sur les raisons des situations constatées. Destinés avant tout aux CSPRP, on n'y trouve jamais d'évocation ni d'analyse des difficultés rencontrées par l'inspection dans la mise en œuvre de ses actions.

Ainsi, le ministère n'est convaincu de l'importance des bilans que par les exigences de la loi - qui prévoit la remise d'un rapport annuel au CSPRP- et des partenaires sociaux.

La lecture des « Bilans des conditions de travail » qui chaque année juxtaposent les bilans de l'inspection, ceux de l'Institution de prévention de la Sécurité sociale, ceux de l'OPPBT, fait apparaître les mêmes travers dans toutes les institutions de prévention.

⁶⁵ Rapport IGAS, 2002b p.13, et aussi page 2 du résumé. Et l'IGAS préconise une restitution des informations aux agents malheureusement déconnectée d'une préoccupation en terme d'apprentissage.

⁶⁶ « L'application des directives européennes – rôle de l'inspection du travail », Rapport remis par l'Association Villermé au BTS, septembre 1996, page 16.

⁶⁷ Depuis 2002 ces signalements sont accessibles sur une base de donnée informatique.

⁶⁸ Les actions relatives à l'amiante, la co-activité et les travailleurs précaires, les INB et l'action contre le risque cancérigène sont peu ou pas restituées.

⁶⁹ A titre d'exemple le bilan des actions des DRTE sur le travail précaire dans le Bilan des conditions de travail 1992 p.244 et le bilan de l'action « cancer » dans le Bilan 1999, p.119.

A l'heure où le partenariat, le travail en réseau sont érigés en principe supérieur d'action, chaque institution valorise ses performances. Dès lors, nous sommes bien loin de ce que préconisait Donzelot J., à savoir « une lecture horizontale des échecs plutôt que d'une lecture verticale des performances, levant ainsi l'obligation formelle de résultats pour faciliter l'émergence d'initiatives capables de dégager des solutions là où le fonctionnement ordinaire des institutions ne connaît que la simple révélation de l'inaptitude d'une catégorie d'utilisateurs ou leur manque de bonne volonté »⁷⁰.

En fait, en guise de retour d'expérience, l'inspection procède moins par analyse que par inventaire. Elle inventorie deux choses : d'un côté les accidents du travail, les maladies professionnelles et les infractions au code du travail, bref les échecs de la prévention, « l'inaptitude des utilisateurs », – qui justifient la nécessité d'un corps de contrôle - et d'un autre le nombre de ses visites, les actions thématiques engagées, bref les performances qu'elle a accomplies. Au final ne sont mis en débat ni les « savoir-faire de prudence »- qui fondent qu'il n'y ait pas plus de dommages compte tenu des dangers auxquels les salariés sont exposés - ni les échecs ou les difficultés de l'inspection dont l'analyse lui permettrait de gagner en performance.

Aussi les circulaires et les bilans présentés au conseil supérieur ne constituent pas, pour l'inspection du travail, un outil de confrontation et d'interrogation entre ses intentions, son activité et ses résultats. Dès lors l'apprentissage collectif, tant de l'inspection que de l'ensemble des préventeurs, en est largement handicapé.

Le diagnostic porté en 2002 par l'IGAS sur les remontées d'informations des services est sévère, « le dispositif actuel qui est fondé sur la combinaison de la production de statistiques (synthétisées chaque année dans le rapport au BIT) et d'aperçus trimestriels, est complètement obsolète et d'ailleurs pratiquement déliquescant. ». Mais, elle ajoute que dans plusieurs départements « des démarches ont lieu pour essayer de construire des outils simples en vue de suivre l'activité » (IGAS, décembre 2002, p.16).

Ainsi, le ministère semble pris dans un cercle vicieux. L'absence de bilan le prive de légitimité pour imposer des orientations dont le caractère, dès lors facultatif, interdit d'accomplir un bilan.

Citons l'IGAS :

« La pertinence des orientations du programme d'actions concertées, est contestable dans la mesure où elles ne reposent pas sur un diagnostic permettant de prendre en compte l'analyse précise des bilans des actions menées antérieurement, et donc des résultats atteints à partir des indications de la circulaire de l'année précédente (...). Cette absence de bilan, qui ôte toute faculté d'adapter l'action des DRTEFP aux difficultés qu'elles rencontrent dans l'exécution de ces instructions et le peu de temps dont un grand nombre d'agents estiment disposer pour l'application des priorités, accentuent dans l'esprit de ceux-ci le caractère facultatif de ces orientations » (IGAS, 2002b, p.12-14).

Il est significatif que pour près des deux tiers des inspecteurs interrogés dans notre enquête « les circulaires n'ont pas de sens car le ministère ne les fait pas appliquer » et « les circulaires ne peuvent pas être mises en œuvre car je gère l'urgence »⁷¹.

⁷⁰ Donzelot J. et Estèbe P (1994), au sujet de mis en place d'une politique de la ville, p.69.

⁷¹ 57,5% de « plutôt d'accord » et « tout à fait d'accord » à la première question, et 69% à la seconde.

1.3.2 LA RESPONSABILITE DES AGENTS DE CONTROLE

Le contrôle de l'activité de l'inspection n'est pas effectué uniquement par sa hiérarchie. Un autre contrôle social est susceptible de s'opérer via les institutions judiciaires et les autres acteurs de la prévention. Evoquons le premier et réservons le second pour le dernier chapitre relatif aux coopérations nouées par l'inspection avec les autres acteurs.

Le contentieux administratif sur les décisions prises par les inspecteurs du travail et les mises en cause judiciaires constituent une forme de contrôle du respect par les inspecteurs de leurs obligations. L'un et l'autre pose à l'inspection la question de la justification de ses actes. Et le débat qui est susceptible d'en résulter constitue une source d'apprentissage individuel ou collectif.

Le contentieux devant les juridictions administratives n'a pas nourri de réflexion

Les mises en cause de l'action de l'Etat devant les juridictions administratives n'atteignent pas les agents personnellement, contrairement aux mises en causes judiciaires.

Les recours contentieux les plus fréquents concernent les décisions traditionnelles de l'inspection et en particulier les autorisations de licenciement de représentants du personnel et dans une moindre mesure les mises en demeure en matière d'hygiène et de sécurité⁷². Ces recours n'émeuvent pas les agents de contrôle qui en ont indiqué en bas de leur décision, ou mise en demeure, la procédure.

En dehors de ces cas, les mises en cause de l'action des inspecteurs et contrôleurs du travail devant la juridiction administrative sont exceptionnelles⁷³. Sauf omission de notre part, l'activité de contrôle de l'inspection a fait l'objet de seulement six affaires depuis 1994 dont aucune ne se rapporte à un acte intervenant dans le champ de la santé/sécurité⁷⁴. Les mises en cause tendent toutes au même constat : les actes dont l'inspection du travail ne se croyait pas comptable du fait de son « indépendance » – l'établissement d'un procès verbal⁷⁵ – ou du fait de l'absence de formalisme – cas de la lettre d'observation – ou encore du fait de l'absence d'acte positif – cas de la non action à la suite d'une demande d'intervention⁷⁶ – sont bien des décisions administratives dont l'inspection est susceptible d'être comptable.

Ces mises en cause renvoient, selon nous, à deux questions : La première récurrente est celle de la gestion par l'inspection des plaintes qui lui parviennent et, associée à cette question, celle de la justification des choix réalisés. La seconde est celle de la mise en œuvre de procédure contradictoire lors des prises de décisions, autrement dite, celle des moyens à mettre en œuvre pour s'assurer de l'acceptabilité – et de l'efficacité – des décisions. Le ministère n'a pas véritablement ouvert le débat à ce sujet, ni apporté de réponse tangible.

La reconnaissance du statut de décision administrative au refus d'établir un procès verbal – qui constitue la moitié des contentieux – est évoquée dans la nouvelle circulaire sur les procès verbaux de l'inspection du travail qui rappelle le contrôle restreint opéré par le juge

⁷² Au cours des quatre années 1999-2002, moins de 1% des 850 mises en demeure de l'inspection du travail du département des Bouches du Rhône ont fait l'objet d'un recours hiérarchique devant le directeur régional.

⁷³ Entretien avec le bureau du contentieux de la DAGEMO.

⁷⁴ Nous n'avons pas inventorié les mises en cause de l'action du ministère sans rapport avec des décisions d'agents de l'inspection, telle que la mise en cause par le TA de Marseille de l'Etat, confirmé en appel, pour son défaut de prévention du risque amiante (Cour administrative d'appel de Marseille 18/10/2001). Cette décision n'a pas encore été commentée auprès des agents du ministère.

⁷⁵ Conseil d'Etat 03/10/1997 Mme Gaillard-Bans.

⁷⁶ Deux affaires : TA Paris 26/05/1998 M. Charitakis B. et TA Paris 27/04/2000 M. Allaoua J.

administratif et le pouvoir d'opportunité dont dispose les agents en application de la convention de l'OIT. La question d'une politique pénale est évoquée implicitement dans la circulaire qui rappelle la mission du directeur départemental de veiller à la cohérence des actions de l'inspection. Elle ne l'est explicitement que dans la note d'accompagnement de la circulaire⁷⁷.

Les mises en cause devant les juridictions judiciaires sont exceptionnelles

Bien que le ministère du travail n'ait communiqué aux services déconcentrés aucune étude sur l'importance de la mise en cause de ses agents devant les juridictions judiciaires pour des infractions non intentionnelles liées à l'activité du service, la lecture des publications des syndicats et associations de l'inspection du travail permet de l'appréhender, tant la mise en cause personnelle des agents sème l'émotion⁷⁸.

Ces mises en cause sont très peu nombreuses (10 depuis 1988) mais se multiplient au cours des toutes dernières années. Une seule se rapporte à la responsabilité pénale des agents de l'inspection en matière de délit d'imprudence occasionnant un homicide involontaire, qui rentre dans notre champ d'étude⁷⁹. Il s'agit de la mise en examen en 2001, de trois directeurs départementaux dans l'affaire de l'accident du téléphérique du Pic de Bure qui fit vingt victimes le 1^{er} juillet 1999. Un non-lieu, non frappé d'appel, fut rendu le 15 janvier 2003⁸⁰. Celui-ci fut prononcé au motif que l'inspection du travail n'ayant jamais été alertée sur les défaillances du téléphérique ni ne l'ayant jamais contrôlé, n'avait donc pas commis de faute caractérisée en ne faisant pas appliquer la réglementation à laquelle était soumis le téléphérique.

Ainsi, on pourrait déduire du non lieu, la justesse de l'expression « vivons heureux, vivons caché ». Elle justifie le repli et l'inaction qu'engendre une prise de conscience des responsabilités en l'absence d'une nouvelle doctrine d'action collective permettant à l'inspection d'assumer ses actes, y compris devant le juge, dont il est concevable qu'il ne se satisfasse pas toujours de l'argumentation ayant motivé le non lieu, ainsi que le laisse entendre la conclusion de l'ordonnance :

« Il ne peut être reproché à l'Administration du travail la faute caractérisée exigée par la Loi du 10 juillet 2000, même si la négligence dans l'inspection de l'installation pourtant particulière et unique en son genre sur le département des Hautes Alpes que constituait le téléphérique du Pic de Bure est regrettable. Dès lors, on ne peut que déplorer le manque de sérieux de l'Administration du travail qui se réfugie derrière une charge de travail trop importante qui, si elle est réelle, ne saurait cependant excuser cette absence coupable sur le terrain de la prévention ».

⁷⁷ Instruction technique du 28 mars 2002 et note d'accompagnement du 15 mai 2002 du chef de la MICAPCOR. Cette instruction est le fruit d'un groupe de travail associant tous les échelons du ministère qui s'est réuni de 2000 à 2002. Dès l'introduction, l'instruction précise que « le refus de dresser procès verbal d'une infraction constitue une décision administrative susceptible d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, lequel exerce un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation (CE, 3/10/1997 Mme Gaillard-Bans) laissant ainsi aux agents de contrôle un large pouvoir d'appréciation conformément à l'article 17 de la convention n°81 de l'OIT auquel le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs par manqué de se référer » et dans la note d'accompagnement le ministère valorise l'approche collective de la verbalisation dans le cadre d'une politique pénale à construire par les services.

⁷⁸ Articles dans la revue de l'Association Villermé : Interd'Its n°33 avril 88 ; Interd'Its n°35 octobre 88 ; Interd'Its n°6 janvier 1998, Interd'Its n°9 février 1999; Interd'Its n°11 janvier 2000, Interdits n°15 nov. 2001.

⁷⁹ La note du 20 janvier 1997 du DRTEFP d'Ile de France sur la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles ne trouve à citer qu'un seul cas, intervenu dans les années 1960, de mise en cause d'un agent de contrôle qui était « passer totalement à coté d'un risque évident et majeur d'accident ou d'exposition à une pathologie grave sans l'identifier ».

⁸⁰ Journal La Provence, janvier 2003. Voir aussi : Seillan H. (2002b) « La chute du téléphérique du Pic de Bure », Préventique – Sécurité, n°68, mars – avril 2002.

Ce dossier qui n'est pas clos puisque les autres parties renvoyées devant le tribunal correctionnel n'ont pas encore été jugées, a fait l'objet d'un rapport de l'IGAS en date de février 2003.

Ce rapport, qui n'a pas fait l'objet d'une large diffusion au sein de l'inspection, évoque notamment la prévention des mises en cause pénale. L'auteur exprime, dans le résumé du rapport, sa conviction d'une manière ramassée et sibylline :

« (La mission) affirme la nécessité à la fois d'une forte cohérence dans la justification des choix des priorités mais aussi d'une rupture claire avec la persistance d'une déontologie de l'inspection du travail dont la légitimité pâtit de l'ambiguïté de certaines formulations erronées juridiquement et dangereuses au plan des responsabilités pénales. » Rapport 2003 017 présenté par Chassine JP., Mission Pic de Bure, février 2003.

Dans le corps du rapport la conviction se fait plus claire, c'est une certaine conception de l'indépendance des inspecteurs qui est condamnée :

« Si la libre détermination des moyens appartient aux inspecteurs du travail, il n'en va pas de même en ce qui concerne la définition et les orientations des actions et les priorités qu'elles peuvent comporter. (....) La transgression de cette garantie engage une responsabilité personnelle de l'agent de contrôle, s'il n'est pas en mesure de justifier ses choix dans ce domaine, en particulier lorsqu'ils comportent une abstention d'agir par exemple face à des risques professionnels dont "il ne peut ignorer l'existence en tant que professionnel" selon les termes employés par la jurisprudence pénale », p.27.

Dès lors, le rapporteur plaide en faveur d'une régulation forte de l'inspection:

« Seule donc une définition précise, claire et lisible des priorités, prenant appui sur un diagnostic approfondi de nature à justifier les choix, en particulier, d'abstention, est de nature à permettre de faire face utilement à une éventuelle mise en cause pénale toujours possible » p.29.

L'IGAS prend ainsi le contre pied de l'un des moyens de défense avancé par l'un des directeurs mis en examen. Celui-ci, qui occupait cette fonction de 1975 à 1992, récusait toute autorité sur les inspecteurs du travail.

Citons ses déclarations en première comparution :

« Le DDTE est sur une ligne hiérarchique sous l'autorité du Préfet et les inspecteurs du travail sont à la tête d'une structure fonctionnelle. Chaque inspecteur du travail décide de ses missions et de son organisation souverainement.(...) De tout temps, le DDTE n'a jamais eu de pouvoir propre de l'Inspection du travail, par exemple le droit d'entrer dans les établissements, le droit de communication de tous les registres, de mise en demeure et d'établissements des procès verbaux. Les inspecteurs du travail sont sous l'autorité directe du ministre du travail et de l'emploi ».

Ce point de vue, qui épouse celui d'une majorité d'inspecteurs et résulte de la trajectoire professionnelle des directeurs, est prégnant dans l'opinion du cercle restreint des préventeurs, ce qui permet à la revue publiée par l'OPPBTP⁸¹, d'écrire à propos du non lieu dont les directeurs ont bénéficié : « Les directeurs départementaux du travail n'exercent pas de mission d'inspection du travail, ils ont simplement une mission d'organisation des services et ne possèdent aucun pouvoir hiérarchique sur les inspecteurs du travail, ceux-ci étant en situation d'indépendance opérationnelle ».

Sans donner lieu à des mises en examen, des inspecteurs sont entendus, dans le cadre d'instructions relatives à des accidents du travail mortels ou à des maladies professionnelles, sur leur action dans les entreprises concernées. Ces auditions sont peu nombreuses jusqu'à présent et tendraient à se développer. Elles ne sont pas inventoriées par le ministère qui n'a pas outillé les agents sur la conduite à tenir dans ces circonstances. La revue de l'association Villermé⁸² évoque en 2000, pour s'en émouvoir, l'audition de deux inspecteurs dans le cadre précité.

Les enseignements individuels de ces mises en cause vont du désengagement professionnel à la procéduralisation de l'activité de l'agent.

⁸¹ Prévention BTP, n°55, septembre 2003.

⁸² Interd'Its n°11, janvier 2000.

La première peut prendre la forme d'une demande de mutation sur un poste hors section, d'une promotion au grade de directeur adjoint. Avec la seconde, l'inspecteur entend poursuivre son activité en se protégeant juridiquement grâce à une implication de sa hiérarchie dans son activité, sous la forme d'une information systématique par l'agent des ses projets et réalisations. Ces évolutions se laissent peu voir et restent des solutions individuelles.

Mais si l'inspection du travail n'a pas tiré d'enseignement collectif de ces mises en cause, ces dernières stimulent, dans le contexte de judiciarisation croissante de la gestion par l'Etat des questions de sécurité, un questionnement qui constitue la première pierre d'un apprentissage collectif.

Un questionnement récurrent sur les responsabilités de l'inspection du travail

Viet V. dans son ouvrage sur les débuts de l'inspection du travail (Viet V.1994) rend compte des premières interrogations des agents sur leur responsabilité. Les problématiques soulevées sont les mêmes que celles d'aujourd'hui : ne pas exonérer les employeurs de leurs responsabilités, ni exposer les agents de l'inspection. Elles trouvent à s'appliquer dans les conseils techniques dispensés aux employeurs susceptibles de se retourner contre l'inspection en cas d'accident et dans l'insuffisance de l'activité de contrôle sur des risques avérés⁸³.

Ce questionnement, déjà ancien, quand il n'effraie pas les agents, en étonne beaucoup.

Le discours de clôture du DRTEFP d'Ile de France en rend compte : « Lorsque ce sujet a été mis à l'ordre du jour de notre rencontre annuelle, le but n'était pas de vous effrayer mais de vous faire prendre conscience du problème. Depuis que nous sommes entrés dans la fonction publique – il y a près de quarante ans pour certains – nous avons longtemps vécu avec l'idée de l'impunité des agents publics. »⁸⁴.

Au cours des vingt dernières années l'inspection du travail a été amenée à exprimer tantôt à froid, tantôt à chaud un point de vue sur ses responsabilités pénales.

A chaud, à l'occasion de mise en cause d'agents, les inspecteurs manifestent le plus souvent une réprobation, sans aller jusqu'à une hostilité de principe, à l'invocation de leur responsabilité pénale liée à l'accomplissement de leur mission.

Citons l'étonnement de la CFDT au sujet de la mise en garde à vue, le 11 mars 2003, d'un inspecteur pour non-dénonciation d'une situation supposée de maltraitance d'enfant dont l'agent avait eu connaissance dans le cadre d'une demande d'autorisation de licenciement d'un délégué :

« Nous assurons une mission difficile, le plus souvent seuls face à nos interlocuteurs dans les entreprises. Sans compter l'atmosphère générale de mise en accusation des fonctionnaires. De plus en plus souvent, désormais – et nous en avons la démonstration aujourd'hui – il nous faut aussi en plus, assumer le risque d'une mise en cause de notre action sur le plan pénal.(....) Nous avons, à l'Inspection du travail, l'habitude d'agir en rapport avec les

⁸³ Voir aussi, reproduit en annexe 22 de la thèse de Guichaud, une note de service du 22 janvier 1951 de l'inspecteur divisionnaire de Strasbourg à propos de la mise en cause d'un inspecteur du travail par un avocat lors du procès d'un employeur dont l'incendie de l'entreprise avait causé la mort de deux personnes. Citons en un extrait : « Cette tendance à faire passer les responsabilités des employeurs, clairement établies par les dispositions du code du travail, aux agents de contrôle est maintenant assez souvent constatée et vise, au moins, à atténuer la faute du responsable désigné ; elle ne saurait donc surprendre, en la circonstance ; elle ne saurait d'ailleurs selon moi guère pouvoir retenir l'attention que s'il était établi que l'inspecteur ou le contrôleur ayant EFFECTIVEMENT CONSTATE une irrégularité grave, n'avait présenté aucune observation, signifié aucune mise en demeure ou décidé aucune mesure pour la faire disparaître ».

⁸⁴ Tribot L. (2000) DRTEFP en conclusion de la réunion de circonscription du 09/11 /1999 in *La Gazette Sociales d'Ile de France*, n°38, février 2000, DRTEFP d'Ile de France.

institutions judiciaires...et nous apportons notre contribution et notre témoignage à chaque fois qu'ils nous sont demandés.(...) »⁸⁵

Sentiment de persécution, presque, de la part du SNU :

« Depuis quelques années nous voyons se multiplier les cas d'agressions pénales contre des agents de l'inspection du travail. Accusations de délit d'imprudence, mais aussi et surtout d'infractions volontaires : injures publiques, diffamation, faux en écriture, violation du secret professionnel, abus d'autorité, blessures volontaires, corruption passive, trafic d'influences et même entrave aux fonctions de conseillers prud'homme...il semble que toutes les ressources du code Pénal doivent être aujourd'hui mobilisées contre l'inspection du travail. A notre connaissance toutes ces affaires se sont soldées par des classements sans suite, des non-lieux ou des relaxes (....) »⁸⁶.

En effet, l'activité des inspecteurs est bien souvent une activité « d'accusation » lorsqu'ils établissent la responsabilité pénale des employeurs dans la survenue des accidents du travail (IGAS 2003a) p.29. Dès lors, les inspecteurs se considèrent comme des « collaborateurs » de la justice :

« Par la nature même des actions qu'ils mènent dans les entreprises pour le respect des dispositions du code du travail et de l'ordre public social, il est nécessaire que les agents de contrôle de l'inspection du travail soient considérés par la justice comme des "collaborateurs" et que leur mise en cause, notamment consécutivement aux plaintes déposées par des employeurs soit évitée »⁸⁷.

A « froid », le rapport du Conseil d'Etat, du 9 mai 1996, « La responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles »⁸⁸ a suscité une réflexion de deux directions régionales du travail puis du ministère, associant les inspecteurs du travail. La première à réagir, fut la DRTEFP d'Ile de France avec une note du 20 janvier 1997, qui provoqua une réflexion des associations d'inspecteurs que nous exposons plus loin, suivie d'une journée de travail le 9 novembre 1999⁸⁹. La région Languedoc Roussillon confia à son « comité régional de l'inspection du travail »⁹⁰ la conduite d'une réflexion qui se traduisit, en avril 1998, par la production d'un opuscule sur la « responsabilité pénale des agents de l'inspection du travail dans l'exercice de leur mission ». Enfin, suivant le mouvement, le ministère mis en place en octobre 1998, un groupe de travail national qui a produit des propositions et un projet de circulaire, toujours non paru, actualisant les précédentes sur la protection fonctionnelle des agents (C 30 07/1993).

La tonalité générale des réflexions menées, est dans la droite ligne des recommandations formulées par le Conseil d'Etat qui sont systématiquement reproduites dans les rapports :

« D'une manière générale, les administrations doivent être conscientes de l'intérêt d'élaborer de manière préventive des directives générales dans les domaines où elles font défaut. C'est le cas notamment pour les missions de l'administration qui sont à l'origine de nouvelles mises en causes pénales (activités de contrôle, délivrance d'agrément et de certification).

⁸⁵ Tract du syndicat Syntef CFDT du 14 mars 2003 « Inspecteurs, contrôleurs du travail, sommes-nous tous de dangereux malfaiteurs ? ».

⁸⁶ Lettre ouverte à M.Fillon, du syndicat SNU Travail emploi formation du 17 mars 2003 au sujet de l'affaire précitée.

⁸⁷ Lettre ouverte du syndicat CGT – union des affaires sociales – au Ministre en date du 25 mars 2003 à la suite de la mise en garde à vue d'un inspecteur dans le cadre de l'affaire citée en note ci-dessus.

⁸⁸ La documentation française, 1996. Ce rapport était provoqué par la multiplication des affaires concernant les décideurs publics.

⁸⁹ Dont rend compte : « La répression des atteintes graves à la santé et à la sécurité des travailleurs – rôle et responsabilité de l'inspection du travail », *La Gazette sociale d'Ile de France*, n°38 février 2000.

⁹⁰ Cette instance prévue par aucun texte ni instruction est présent dans deux ou trois régions. Chacune des catégories d'agent de l'inspection du travail y est représentée pour donner son avis ou construire des points de vue sur les orientations données à l'inspection.

Il importe toutefois de veiller à ce que les instructions ainsi élaborées se bornent à éclairer les textes existants sans y ajouter des prescriptions nouvelles. Non seulement parce que celles-ci seraient illégales, mais aussi parce que le juge pénal pourrait tirer argument de ces directives internes ou d'autres règles professionnelles dans l'analyse de la responsabilité en les considérant comme autant d'obligations supplémentaires que les agents auraient dû respecter » p.59.

Ainsi les DRTEFP, comme le groupe de travail national, retenaient du rapport du Conseil d'Etat deux idées :

- la première concerne le principe général de responsabilité : « Il ne peut être question ni de dépenaliser les actes des agents publics, ni de rétablir à leur profit un quelconque privilège de juridiction »,
- la seconde concerne directement l'activité de contrôle et les instructions données aux agents. Ils considèrent que les agents doivent exercer pleinement leur mission de contrôle en se gardant de donner à leur action un élargissement non prévu par les textes de nature à « substituer purement et simplement leur propre responsabilité à celles des personnes privées qu'ils ont à contrôler » et dès lors, l'administration doit « délimiter le rôle de ses divers services de contrôle en le restreignant aux missions de service public qui leur incombent ».⁹¹

Ces rapports, contrairement aux conclusions exprimées ultérieurement par l'IGAS dans son rapport « Mission Pic de Bure », invitent à une régulation faible de l'inspection pour laquelle le recentrage sur la mission de contrôle tiendrait lieu de sauf conduit.

C'est ce qu'exprime le directeur régional du travail d'Ile de France à l'issue d'une journée de réflexion, en juin 2002, sur « la pérennité du rôle de l'inspection du travail dans la protection de l'intégrité physique des travailleurs » :

« Je n'oublie pas non plus le juge pénal. Si nous oublions de contrôler la norme, il ne nous oubliera pas. Au delà des clivages et des différentes logiques, nous sommes des fonctionnaires d'Etat chargés de contrôler la réglementation. Le juge pénal saura nous demander des comptes »⁹².

Deux courants distincts se manifestent parmi les inspecteurs du travail. L'un, représenté par l'association L 611-10 et par la CGT, se reconnaît dans la préconisation de la DRTEFP de se recentrer sur le contrôle.

Pour L 611-10, « qu'attend l'administration pour nous débarrasser de toutes ces tâches qui parasitent le contrôle au nom de la sacro sainte et illusoire "cohérence" travail –emploi – formation professionnelle (....) »⁹³. « Rien que la mission de contrôle » titre un communiqué de cette association, se prévalant de l'observation du rapport du Conseil d'Etat selon lequel : « il est apparu en effet que dans certains cas, ces services sont chargés de tâches qui dépassent le cadre simple de contrôle et qui amènent les fonctionnaires à substituer purement et simplement leur propre responsabilité à celles des personnes privées qu'ils ont à contrôler ».

Et l'association appelle à un renforcement de l'action répressive :

« C'est bien sur la rigueur avec laquelle ils auront mis en œuvre les moyens coercitifs dont ils disposent pour faire respecter la réglementation que les inspecteurs du travail seront « évalués », non seulement par la justice, mais aussi par la société dans son ensemble »⁹⁴.

⁹¹ Note du 20 janvier 1997 du DRTEFP d'Ile de France

⁹² Tribot L. (2000) en conclusion de la réunion de circonscription du 04/06/2002 in *La Gazette Sociales d'Ile de France*, n°47, décembre 2002, DRTEFP d'Ile de France.

⁹³ Note de L 611-10 « Responsables mais pas coupables M'sieur le juge ! 1997.

⁹⁴ Tract L 611-10 du 23 janvier 2002 au sujet de la formation des inspecteurs élèves du travail.

La CGT va encore plus loin en contestant l'existence de prise de décision par les agents.

« Un agent de contrôle dans l'exercice de ses fonctions en matière de respect des règles d'hygiène et de sécurité, s'il possède un panel d'actions à mettre en œuvre, ne possède pas de pouvoir de décision et (que) même en cas de mise en œuvre d'une procédure d'urgence – saisine du juge des référés – la décision finale ne lui appartient pas ». Lettre ouverte à M.Fillon de la CGT précitée ; souligné par nous.

Dans une autre direction, et avec le souci d'outiller les agents pour la prise de risques judiciaires, l'Association Villermé, analyse en 1998⁹⁵ des situations susceptibles d'engager la responsabilité pénale des agents en matière de délit d'imprudence. Elle distingue les situations où la responsabilité est certaine, les délivrances d'autorisation⁹⁶, celle où la responsabilité est possible, les autorisations de fait⁹⁷, et celle où sa responsabilité demeure « une hypothèse », l'inaction⁹⁸ ou le choix d'un moyen insuffisamment coercitif⁹⁹.

Et l'association de conclure :

« La découverte des possibilités d'une responsabilité pénale dans l'exercice de notre fonction peut légitimement inquiéter tous nos collègues qui au jour le jour tentent de compenser par le dévouement le scandaleux dénuement de nos moyens. Le risque doit cependant être replacé à son juste niveau. A notre connaissance aucun agent de l'inspection n'a jamais été condamné pour un délit d'imprudence dans l'exercice de sa fonction.(...) ».

Mais l'association Villermé ne va pas jusqu'au bout de la réflexion sur la production d'une doctrine relative à la gestion par l'inspection du travail de son pouvoir de décision et limite ses exigences à l'égard du ministère aux recommandations matérielles du Conseil d'Etat

« Il importe donc que les ministres, fonctionnaires d'autorité, dirigeants de collectivités locales, aient le souci constant de doter les agents subordonnés de moyens financiers et en personnel leur permettant de faire face aux compétences qui leur sont dévolues ».¹⁰⁰

On mesure néanmoins le clivage entre les deux courants, l'un récusant l'existence d'une marge de manœuvre, ou de prise de décision des agents, l'autre l'assumant. Ce clivage recoupe celui sur les régulations internes à l'inspection. Les premiers sont réticents ou hostiles à une régulation de contrôle, et à la détermination d'actions prioritaires, les seconds réclament des orientations.

Il nous apparaît cependant que l'existence d'orientations collectives ne saurait être légitime en soi, ni répondre à toutes les situations dans lesquelles les inspecteurs sont amenés à faire des choix. Dès lors, il s'agirait pour l'inspection du travail de concevoir un mode de construction de la légitimité de ses décisions individuelles et collectives.

⁹⁵ « La responsabilité pénale des agents de l'inspection du travail en matière de délit d'imprudence commis à l'occasion du contrôle » Grassi B., Interd'TTs n°6 janvier 1998.

⁹⁶ Autorisation d'utilisation de machines dangereuses par les jeunes de moins de 18 ans prévue par R 234-22 du code du travail, autorisation de reprise de travaux sur un chantier interrompu par décision de l'inspection du travail prévue par L 231-12 du code du travail.

⁹⁷ « Contrairement à ce que pourraient penser les "puristes" du contrôle, elles sont plus fréquentes qu'il n'y paraît » et l'auteur évoque les accommodations de l'inspection : les tolérances accordées, les « contrôles des réalisations demandées, sans nouvelle observation (qui) suppose en effet une reconnaissance tacite de la conformité », et les conseils divers apportés.

⁹⁸ « L'illustration type en serait l'inaction face au danger identifié par l'agent de contrôle. La connaissance du danger devrait certes être établie, mais elle pourrait l'être par l'existence d'une plainte ou par la participation à un débat de CHSCT. L'inaction d'un collègue dans une telle situation peut paraître surprenante, pourtant, qui, faute de temps n'a pas remis à plus tard le traitement d'une situation à risque ? »

⁹⁹ Et l'auteur d'évoquer non pas la gradation existante entre l'observation ou le procès verbal, qui ne fait pas disparaître le risque, mais le recours insuffisant au référé ou à l'arrêt de chantier qui ont « un réel effet coercitif pour faire cesser le risque ».

¹⁰⁰ Cité dans l'article précité.

La question de l'évaluation des risques redonne à voir les clivages

Hostile à l'évaluation des risques, l'association L 611-10 convoque le spectre de la mise en cause pénale pour justifier son point de vue et les inspecteurs qui lui sont proches écrivent à leur DRTEFP :

« A trop s'engager aux côtés de l'employeur (dans des conseils sur la méthode à suivre pour l'évaluation des risques et la validation de l'évaluation, NdA), l'agent de contrôle risque de se trouver encore à ses côtés en cas de recherche de responsabilités pénales »¹⁰¹.

A l'opposé l'ex-présidente de l'Association Villermé qui s'exprime en avril 2000 ne voit aucune objection à accompagner les employeurs de ses conseils et récuse l'épouvantail de la responsabilité pénale des agents (Richard Mollard M. et alii, 2000).

La puissance potentiellement paralysante de la question de la responsabilité pénale des agents amena le ministre du travail lui-même à arbitrer le conflit. Il reconnut dans sa circulaire du 23 février 2000 les possibilités d'un éventuel engagement de la responsabilité pénale des agents et détermina les grandes lignes de conduite à tenir pour éviter qu'il ne se concrétise.

La question de la responsabilité pénale des agents demeure prégnante et les DRTEFP d'Ile de France et de PACA l'évoquent dans leurs productions respectives de février et avril 2003.¹⁰² Ainsi, l'Ile de France acte la possibilité de poursuites pénales: « Il ne faut pas passer sous silence le risque de mise en cause de la responsabilité pénale de l'agent de contrôle. Des précautions sont nécessaires pour prendre en compte ce risque tout en sachant qu'il ne peut être écarté de façon certaine »¹⁰³.

Pour défensive que soit cette approche de la mise en cause pénale, appréhendée comme un « risque », donc comme une menace¹⁰⁴ et non comme une opportunité pour un débat contradictoire sur la justesse et l'efficacité de l'action des agents, elle n'en constitue pas moins pour les inspecteurs du travail un aiguillon pour déterminer des règles qui sont à la base d'un apprentissage collectif.

¹⁰¹ Lettre du 12/08/99 des 4 inspecteurs d'Ile de France au sujet de l'activité de conseil en évaluation des risques

¹⁰² Op cit.

¹⁰³ Horizons Ile de France, n°50, février 2003, DRTEFP Ile de France, p.12

¹⁰⁴ Selon la propre définition que donne du « risque » la DRTEFP Ile de France en début de la brochure précitée consacrée à l'évaluation des risques !

Encadré n°VI-3 : La mise en examen de trois directeurs départementaux pour homicides involontaires

Les 14 et 15 novembre 2001, à la suite d'un grave accident provoquant la mort de 20 personnes, survenu le 1^{er} juillet 1999 en raison de la chute du téléphérique permettant l'accès au Pic de Bure, les trois directeurs départementaux du travail s'étant succédés dans le département des Hautes Alpes depuis la mise en route du téléphérique ont été mis en examen pour homicides involontaires (faits prévus par l'article L 221-6 alinéa 1 du code pénal et réprimés par les articles 221-6 al 1, 221-8 et 221-10 du code pénal).

La mise en examen leur reprochait

« d'avoir à Saint Etienne en Devoluy, en tous cas sur le territoire national, le 1^{er} juillet 1999, en tout cas depuis temps non prescrit, par maladresse, imprudence, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, en l'espèce en :

- ne faisant pas appliquer la réglementation à laquelle était soumise le téléphérique du Pic de bure ;et
- en n'imposant pas la remise en service du frein de chariot mis hors service puis, retiré en contradiction avec les arrêtés de 1974 et 1985 auxquels le téléphérique était soumis ;

involontairement causé la mort de vingt personnes, sachant que n'ayant pas causé directement le dommage mais ayant crée ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou n'ayant pas pris les mesures permettant de l'éviter, Messieurs T, B et M sont responsables pénalement dans la mesure où il est établi qu'ils ont violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (en l'espèce les arrêtés) ou qu'ils ont commis une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

Car vous êtes un professionnel qui ne pouvez ignorer les conséquences de ces abstentions, que vous étiez suffisamment informé de la réglementation pour être chargé de la faire appliquer en votre qualité de directeur de l'inspection du travail ».

Et l'ordonnance de non lieu rendue le 15 janvier 2003 énonce que

« Il a été vu (...) que la direction départementale du travail et de l'emploi, et plus précisément l'inspection du travail n'ont jamais exercé de contrôle sur le téléphérique du Pic de Bure.

Nonobstant, à la différence de la CRAM, l'Administration du travail au sens large n'a jamais été contactée par le propriétaire du téléphérique, l'exploitant, l'équipe chargée de la maintenance ou l'organisme agréé. Concernant la question du retrait de frein de chariot du téléphérique, l'inspection du travail ou la direction départementale du travail et de l'emploi n'ont jamais été sollicitées, ni tenues au courant des discussions en cours.

Par conséquent, en l'absence de connaissance de la suppression du frein de chariot notamment, il ne peut être reproché à l'Administration du travail la faute caractérisée exigée par la Loi du 10 juillet 2000, même si la négligence dans l'inspection de l'installation pourtant particulière et unique en son genre sur le département des Hautes Alpes que constituait le téléphérique du Pic de bure est regrettable. Dès lors, on ne peut que déplorer le manque de sérieux de l'Administration du travail qui se réfugie derrière une charge de travail trop importante qui, si elle est réelle, ne saurait cependant excuser cette absence coupable sur le terrain de la prévention ».

Le juge instructeur conclu à un non lieu « attendu qu'il ne résulte pas de l'information des charges suffisantes contre Messieurs B, T et M d'avoir commis les infractions d'homicides par imprudence qui leur étaient reprochées ».

CONCLUSION DE LA PREMIERE SECTION

Les inspecteurs du travail sont soumis à une régulation de contrôle très faible.

Les lois, qui en constituent le principal vecteur, et qu'ils doivent faire appliquer ne sont pas évaluées et eux-mêmes n'en sont pas comptables.

Les quatre rapports successifs de l'IGAS de 1999 à 2002 sur l'animation de l'inspection du travail et des services déconcentrés et le rapport du groupe de travail « Chaze » de 2001 confortent notre constat d'une carence de régulation de contrôle émanant de la hiérarchie qui affecte l'ensemble du champ « travail » mais aussi le domaine de la prévention des risques bien qu'il en soit le plus dynamique. Ils attestent d'une volonté pour la hiérarchie de « reprendre la main » à l'égard d'un encadrement intermédiaire faible vis-à-vis des inspecteurs du travail fortement attachés à leur autonomie.

Cette carence ne dépare pas avec la faible volonté politique en matière de prévention des risques qui peine à aller au-delà de la production de textes dont la dominante technique n'inquiète pas les entreprises.

Nous considérons aussi, avec C. Paradeise¹⁰⁵, que l'autonomie de ces professionnels, que sont les inspecteurs, n'est pas perçue comme une menace pour l'institution qui amènerait son « pilote » à considérer nécessaire, à la défense du bien commun, un affrontement des régulations.

En effet, à la faible exigence de la société civile à l'égard de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques se combinent les faibles pouvoirs des inspecteurs du travail, et le contrôle social opéré par le regard croisé des salariés et des employeurs auxquels ils sont soumis, qui les exemptent du risque de corruption et d'abus de pouvoir¹⁰⁶.

De plus la convergence idéologique – non exempte de tensions – entre les inspecteurs, leur encadrement et l'administration centrale autour de l'ordre public social protecteur des salariés et de la paix sociale, assure à l'institution une relative unité en phase avec les attentes de la société.

Cette faiblesse explique le niveau limité d'exigences adressées aux inspecteurs pour la mise en œuvre d'actions qui ont cessé de s'appeler « prioritaires » en 1997 pour s'intituler « coordonnées » et qui sont fondées pour l'essentiel sur le volontariat, des échantillons restreints d'entreprises et des prescriptions d'ordre managérial et procédural adressées aux services.

¹⁰⁵ « Cela peut le conduire à entrer clairement en lutte contre des formes d'autonomie lorsqu'en tant que pilote placé dans une position de responsabilité face à une collectivité plus grande que les acteurs, il les juge destructrices du bien commun, et pense devoir les transformer, réduire, voire anéantir. Cette action s'inscrit clairement dans un rapport de forces qui peut avoir besoin d'invoquer la légitimité d'un intérêt supérieur ». Paradeise, C., La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique, 31 août 2001, texte ronéoté.

¹⁰⁶ C. Dubar donne le contre exemple des douaniers, p.263 dans Genèse et dynamique des groupes professionnels, Dubar C. et Lucas Y. Editeurs, Presses Universitaires de Lille, 1994. Nous n'avons pas eu connaissance au cours des vingt dernières années d'affaire de corruption d'inspecteur ou de contrôleur du travail en section d'inspection.

C'est en partie dans cette régulation de contrôle faible qu'il faut chercher les raisons du peu de critique par les syndicats d'inspecteurs et par l'Association Villermé des orientations annuelles adressées aux agents qui les vivent de fait comme des orientations facultatives¹⁰⁷. Le sentiment « d'anomie » tend en effet à dominer chez les inspecteurs.

Devant les résultats autant décevants¹⁰⁸ qu'insaisissables de cette régulation de contrôle dont le respect des prescriptions est laissé à l'initiative d'agents débordés par l'urgence des tâches quotidiennes et face à la montée des exigences de la société à l'égard de l'Etat, la question des régulations est posée aujourd'hui avec force suivant deux canaux.

Le premier est celui de l'IGAS dont la multiplication des rapports dans la période récente sur les défaillances du « pilotage » pose le « problème » et accrédite la nécessité d'un renforcement d'une régulation de contrôle suivant l'axe vertical DRT/DR/DD et inspecteurs. Le second est celui de la réforme budgétaire, avec la LOLF, qui, revendiquant la subordination de l'octroi de crédits à la réalisation de programmes, tend à renforcer la détermination d'objectifs nationaux et le contrôle de leurs mises en œuvre.

On observe depuis le milieu des années 1990 une promotion par les circulaires d'une régulation conjointe et des régulations locales, voire de régulation « autonome », qui constituent une issue aux défaillances de la régulation de contrôle.

Ainsi les intentions destinées à être confrontées à des résultats pour produire de la connaissance ne se limitent pas à la régulation de contrôle. Les inspecteurs déploient une régulation autonome et s'inscrivent dans une régulation conjointe que nous étudions ci-après.

¹⁰⁷ A une seule reprise, entre 1989 et 2000 l'association Villermé a critiqué la circulaire annuelle dans Interd'ITs d'avril 1993.

¹⁰⁸ Malgré cette « modestie » les résultats sont loin d'être à la hauteur : En 1990, sur les 6000 établissements qui devaient faire l'objet d'un contrôle du risque chimique (soit un échantillon restreint de 5 entreprises par agent de contrôle dans l'année selon la prescription de la circulaire) seuls 900 ont été visités (soit moins de un par agent) source : Bilan des conditions de travail 1990 p.242. En 1994, les mêmes chiffres sont observés pour une action limitée dans le domaine de la manutention manuelle. Source Bilan 1995 p.178. En 1999, il est demandé à chaque agent de consacrer 5 jours de contrôle aux entreprises ou chantiers utilisant des machines à travailler le bois (soient 6 à 12 000 contrôles), le bilan établi pour le CSPRP fera état de 2175 contrôles – Bilan CSPRP 2000 p.108. Plus grave que le non-respect des contrôles programmés, à aucun moment le ministère ne s'in dans les bilans qu'il présente au CSPRP sur les raisons de l'incapacité de l'inspection à atteindre les objectifs limités qu'il lui assigne !

2 LA REGULATION AUTONOME DES INSPECTEURS NE FAVORISE PAS L'APPRENTISSAGE

Examinons successivement les justifications de la régulation autonome des inspecteurs, sa faiblesse et les raisons de celle-ci.

2.1 LES LEGITIMITES DE LA REGULATION AUTONOME

La détermination par les inspecteurs eux-mêmes de leurs orientations et lignes de conduite connaît une double légitimité au sein de l'inspection du travail.

La première correspond à la définition « classique » de la régulation autonome, celle qui s'oppose aux prescriptions hiérarchiques¹⁰⁹. La seconde repose sur un encouragement de la hiérarchie à faire cohabiter la régulation autonome et les autres modes de régulation, tirant la première vers une régulation conjointe¹¹⁰.

La régulation autonome « classique »¹¹¹, en opposition à la régulation de contrôle et conjointe, est revendiquée par une fraction des inspecteurs. Ils mettent en avant l'inadaptation des directives aux particularités du « terrain » et légitiment leur position par les notions de travail prescrit et de travail réel qu'ils sont amenés à expliquer dans les entreprises lors des réunions de CHSCT. L'indépendance statutaire de l'inspection du travail, combinée avec une défiance politique à l'égard du ministère, légitime aussi la revendication d'une régulation autonome qui résulte parfois d'une situation conflictuelle locale prolongée avec le directeur départemental.

Pour ces inspecteurs,

« Une action pertinente de l'inspection du travail dans l'intérêt et pour la protection des salariés exige que chaque agent de contrôle s'approprie les textes et en fasse le meilleur usage en fonction de la connaissance qu'il a de l'entreprise. Elle s'oppose à la normalisation de l'activité et son organisation par objectifs (toujours chiffrés) dont les motivations sont parfois en décalage politique avec la culture de l'inspection. »¹¹².

Une autre régulation « autonome » est, par contre, encouragée par le ministère. Elle repose sur la valorisation de la section d'inspection pour l'inscrire dans une logique de conduite de projet, qui s'articule avec une régulation d'ensemble, telle que la circulaire annuelle sur les actions concertées en matière de prévention des risques, l'expose en 1999 :

« 1-Construire collectivement un projet d'action : Pour développer son efficacité et accroître sa visibilité, l'inspection du travail doit privilégier une logique de projets conçus et animés collectivement, plutôt qu'une logique de gestion de dossiers. La construction de cette démarche part de l'échelon de base (la section d'inspection avec les agents de contrôle et le secrétariat), s'organise au niveau de la DDTEFP puis est validée au niveau de la DRTEFP, après débat en CTRI (.....).

2- Définir les objectifs : il faut donc se fixer des axes d'actions prioritaires et traduire ces axes en objectifs opérationnels pour peser efficacement sur la réalité en évitant toute dispersion car il ne serait pas possible de gérer, au même moment, l'ensemble des prescriptions auxquelles l'inspection a la charge de veiller. (...)

¹⁰⁹ « La régulation autonome et la régulation de contrôle ne peuvent donc pas se rencontrer et additionner leur richesses dans la paix et la participation, parce qu'elles se constituent l'une contre l'autre ». Reynaud JD., Les règles du jeu, dernière édition, page 117

¹¹⁰ Reynaud E. et Reynaud JD. (1994), « La régulation conjointe et ses dérèglements, Le Travail humain », Tome 57, n°3/1994, p.230 ; Mais Paradeise C. préfère réserver le terme de régulation conjointe aux « co-constructions » plus qu'aux juxtapositions Cf. son dernier texte séminaire du Lest.

¹¹¹ Qui épouse l'antagonisme de légitimité des régulations de contrôles et autonomes avancé par Reynaud JD. et auquel il a apporté ensuite des atténuations Cf. note ci-après.

¹¹² Document de l'Union régionale CGT SETE « Inspection du travail faudra-t-il entrer en résistance ? », 27/09/2001 ; en réponse au Rapport Chaze.

3- Mesurer les effets : Si la mise en évidence des objectifs poursuivis dans une action peut se faire relativement facilement, il n'en va pas toujours de même, en revanche, du choix des indicateurs d'évaluation (...). Le recueil de l'information et son traitement au plan local, permettent à la fois, de s'assurer du bon déroulement de l'action et de ses résultats, d'organiser la restitution aux agents concernés par l'action, dans une perspective de valorisation de celle-ci, de satisfaire aux obligations de retour de l'information vers les différents échelons administratifs, et de mettre en œuvre une politique de communication extérieure, réclamée par nos interlocuteurs, sur la base des résultats obtenus »¹¹³.

L'IGAS dans son dernier rapport va dans le même sens et considère que

« Les spécificités de la fonction d'inspection du travail justifient une large autonomie d'action des agents de contrôle, mais le pilotage et l'animation doivent garantir une capacité d'intervention programmée, permettant d'exercer une "pression de contrôle" (sur les entreprises, nda) suffisante pour lui conférer une portée dissuasive » (IGAS, 2002b, p.2).

Examinons les manifestations de cette régulation autonome et son caractère limité pour ensuite observer les difficultés de l'autoévaluation des inspecteurs.

2.2 UNE REGULATION AUTONOME LIMITEE

La régulation autonome des inspecteurs s'exprime à un niveau individuel et collectif.

Indépendamment des modes opératoires types à l'égard de situations concrètes que les agents sont amenés à construire individuellement avec l'expérience, les inspecteurs peuvent déterminer des règles générales de conduite et des objectifs personnels et les transcrire.

Mais ils se partagent sur leurs enjeux. Ainsi notre enquête révèle que la moitié des inspecteurs avait établi en 2001 un programme d'actions ou d'objectifs et que moins de 20% l'ont formalisé par écrit. Il est dès lors compréhensible que les agents se scindent en deux moitiés pour souhaiter que la hiérarchie les invite à « élaborer eux mêmes leurs objectifs et stratégies. »

Il nous paraît significatif que l'adhésion aux exigences personnelles de régulation précitées soit positivement corrélée à celle de la démarche d'évaluation des risques. Ainsi, nous observons une surreprésentation de 10 points des inspecteurs marquant un intérêt fort pour l'évaluation des risques parmi ceux réalisant un programme personnel d'action.

C'est sur le plan collectif que l'on peut véritablement parler de régulations autonomes. Celles-ci se concrétisent de différentes manières, rendant compte à des degrés divers du conflit de légitimité avec la régulation de contrôle. Evoquons successivement les régulations en opposition à la hiérarchie, puis en substitution et enfin encouragées par celle-ci.

En dehors de leur structuration en association professionnelle dont la hiérarchie est exclue, les inspecteurs n'adoptent que temporairement (de quelques semaines et exceptionnellement quelques années) des modes organisés de fonctionnements destinés à produire des règles en opposition ou sans la hiérarchie. Ainsi, dans tel département, le conflit entre le directeur départemental et les inspecteurs était tel que ceux-ci « expédiaient » la réunion de service avec le directeur et puis se réunissaient sans lui pour échanger et déterminer les lignes de conduites¹¹⁴ professionnelles communes. Ailleurs c'est dans le bureau de l'inspecteur le plus

¹¹³ Circulaire du 10/02/1999, annexe VII relative à la « méthode, programmation, évaluation ».

¹¹⁴ Extrait d'une lettre ouverte adressée début 2002 par les inspecteurs de Nanterre à leur directeur départemental : « concernant les réunions de services mensuelles : Nous regrettons le manque de préparation et de dialogue dans l'établissement de l'ordre du jour de ces réunions. (...). Nous sommes tentés dans ce cadre d'organiser de manière ponctuelle, nous mêmes, des rencontres sur des thèmes précis, afin d'échanger sur nos pratiques et déterminer ensemble des positions minimales communes. »

ancien, à la figure charismatique, que se décidaient, en marge de la direction, les actions communes.

Des associations professionnelles d'inspecteurs telle que l'Association Villermé avant sa dissolution, et l'association ADPIT¹¹⁵ dans une moindre mesure, constituent des foyers de régulations autonomes.

A la différence de la troisième association professionnelle plusieurs fois citée (l'Association L 611-10 qui se situe exclusivement sur le terrain de la bataille politique), ces associations ont produit ou produisent des règles professionnelles se substituant aux carences du ministère. La création de l'association Villermé en 1981 constitue une manifestation d'une régulation autonome critique à l'égard des responsables hiérarchiques auxquels il est reproché d'avoir « omis de mettre en œuvre une coordination et une circulation de l'information vive intégrant l'expérience du terrain, si indispensable à une action plus pertinente et plus efficace »¹¹⁶.

A travers ses débats et prises de position, l'association va constituer un lieu d'apprentissage et de définition de règles du métier. Elle a aussi pour fonction de faire valider par le collectif, les infractions à la règle - principalement l'accommodation de la loi dans les entreprises¹¹⁷ mais aussi les libertés prises à l'égard du prescrit adressé aux agents – afin de lutter contre la culpabilité et développer le sentiment de « faire au mieux »¹¹⁸.

L'Association a dû surmonter les habitudes¹¹⁹ et les appréhensions à l'égard d'un travail collectif entre agents de contrôle, qui était entaché de la crainte d'une intervention de la hiérarchie ainsi qu'en atteste l'extrait ci-dessous:

« Que faire en cas de désaccord ? Dans la pratique, on constate le plus souvent que la coordination crée une dynamique de compromis mais dans les autres cas la nécessité d'un arbitrage demeure (...). La cohérence de l'action administrative ne risque-t-elle pas d'être imposée par le haut ? »¹²⁰

La question de l'évaluation des risques fut pour elle l'occasion de prises de positions très construites de ses adhérents – la plupart orientées dans un sens novateur – plus que de l'adoption d'une doctrine et, elle réclama la définition d'orientations fortes de la part du ministère.

Nous avons vu que la section d'inspection ne constituait pas un lieu d'exercice d'une régulation de contrôle. Selon la personnalité de l'inspecteur et des contrôleurs, la section constitue un lieu de régulation conjointe ou le plus souvent, de juxtaposition d'agents autonomes et développant, plus ou moins, des stratégies individuelles d'actions.

Les inspecteurs et leurs porte-parole sont unanimement attachés à l'organisation sous forme de sections territoriales d'inspections et cet attachement est farouche pour ceux qui y voient le moyen d'opposer la légitimité du « terrain », dont ils sont dès lors dépositaires, à celle du ministère pour la détermination de leur activité.¹²¹

¹¹⁵ L'ADPIT, qui n'est ouvert qu'aux seuls agents de contrôle de l'inspection, organisa des forums d'inspecteurs, et produisit en 2000 une méthodologie de contrôle du harcèlement moral. L'article 2 de ses statuts, énonce parmi les objectifs de l'association, en premier, celui de « créer un lieu d'échange, de réflexion et de proposition sur les pratiques professionnelles (expériences – difficultés rencontrées – techniques utilisées) »

¹¹⁶ *En guise d'introduction aux débats* par Lenoir C., extrait de Interd'ITS n°6 spécial janvier 1983 p 5.

¹¹⁷ Butaud G., Perin F., Thery M. (1985), « Osons dire que nous négocions la loi ».

¹¹⁸ « La transgression des règles au travail » Jacques Girin et Michèle Grosjean (dir.), L'Harmattan, 1996, p.8

¹¹⁹ « Combien d'inspecteurs aujourd'hui encore ne discutent jamais avec les contrôleurs de l'activité de la section » Interd'ITS juillet 1984 p.2.

¹²⁰ Interd'ITS juillet 84 p.3.

¹²¹ La section d'inspection constitue aussi pour les organisations syndicales du ministère une garantie de l'indépendance de l'inspection. Citons la CGT : « La "politique du travail" met en cause la mission généraliste de l'action de l'inspection du travail et paradoxalement la territorialité de la section. La réforme de l'inspection

Pour autant la section d'inspection ou le regroupement de sections ne constitue pas toujours un collectif à même de produire des orientations communes. Ainsi, notre enquête établit que l'essentiel des échanges entre agents de contrôle a pour fonction la sollicitation d'une aide juridique. La définition de conduite commune durable ou ponctuelle n'est fréquente que pour une minorité d'inspecteurs.

Vos échanges avec les inspecteurs et contrôleurs ont pour objet et la périodicité suivante..... (« très rarement », « rarement », « fréquent »)	Pourcentage de « fréquent »
Obtenir une aide juridique	60
Obtenir une aide sur une conduite à tenir	47
Définir une conduite commune ponctuelle	49
Définir une conduite commune durable	35
Un travail de rédaction de lettre type ou de PV type	17
Un travail de rédaction de grille de contrôle	6
De vous détendre	58
Q37 Questionnaire IT	

Laissons l'IGAS décrire l'activité d'une section et les régulations qui en sont le siège :

« Au sein de la section, les inspecteurs du travail encadrent faiblement l'activité des contrôleurs placés sous leur autorité. Définition conjointe de plans de contrôles, examen régulier du courrier départ et du courrier arrivé, fourniture systématique de consignes de travail semblent être des procédures étrangères au fonctionnement des sections. Dans un milieu professionnel fortement marqué par une culture d'indépendance, les contrôleurs gèrent leurs activités avec une grande autonomie. Tout semble reposer sur l'étroite proximité fonctionnelle qui marque, en général, les rapports entre l'inspecteur et les contrôleurs de sa section et qui induit que le premier dispose de repères pour apprécier la qualité et la quantité du travail accomplie par les seconds.

Dans le meilleur des cas, l'inspecteur est le référent des contrôleurs, celui qu'ils rencontrent en cas de difficulté à traiter un dossier, une situation, ou viennent consulter sur des aspects juridiques, administratifs ou techniques.

Vis-à-vis des contrôleurs du travail, l'inspecteur, dans les faits, se comporte plus comme un "collègue" et comme un référent technique que comme un responsable hiérarchique. C'est celui qui les accompagne dans les interventions sur sites (contrôles délicats ou contrôleurs débutants) et les assure en cas de besoin de sa disponibilité, de son appui et du concours de sa compétence. C'est seulement lorsque le travail ou les interventions de ses contrôleurs se trouvent "mis en cause" que l'inspecteur adopte une attitude de "bouclier hiérarchique.

Au travers des déclarations des uns et des autres, il est difficile de trouver la trace d'un encadrement organisé ou coordonné de l'activité des contrôleurs. Ce qui n'exclut pas des contacts et des échanges fréquents et, souvent, la tenue de réunions internes où sont évoquées des questions d'organisation et de réception du public, mais surtout examinés les nouveaux textes, le suivi des actions prioritaires nationales et les difficultés rencontrées par les uns ou les autres. Néanmoins, l'informel et la régulation semblent, en définitive, prévaloir. (...).

Dans le pire des cas – il est semble-t-il minoritaire – les sections peuvent fonctionner, aux dires de quelques directeurs ou directeurs adjoints rencontrés, en quasi autarcie. A partir d'un découpage géographique de la section en deux zones correspondantes à l'aire d'intervention de chaque contrôleur, chacun d'eux conduit son activité comme il l'entend, ou presque, à l'intérieur de sa sphère territoriale de compétence : "certains considèrent qu'une section c'est trois royaumes indépendants", déplore un directeur adjoint »¹²².

du travail que sous tend cette politique remet en cause le caractère territorial de la section pour y substituer à terme des sections thématiques découpées en fonction des fiches d'action résultant du diagnostic et du plan d'action. Demain si on laissait faire : - un agent de contrôle serait affecté à la section durée du travail, à celle éther de glycol, de lutte contre les discriminations dans les PME, de contrôle des faux Rmistes....- ce serait la fin de toute stabilité pourtant exigée et reconnue par la convention 81 de l'OIT à l'action de l'inspection du travail, en fait la fin de l'indépendance de l'inspection ! » Tract CGT Union nationale des affaires sociales « Politique du travail.... » 23 décembre 2002.

¹²² « Note sur le suivi et l'animation de l'inspection du travail » présentée par les membres de l'IGAS chargés des fonctions régionalisées – (IGAS, 1999a).

Ce regard sévère sur le défaut de régulation interne à la section est tempéré par le rapport de décembre 2002 de l'IGAS, (IGAS, 2002b) qui constate de nouveau l'insuffisance du rôle de chef de service des inspecteurs, mais relève que souvent « l'inspecteur va définir ses priorités et sa propre stratégie qu'il cherchera à faire partager au sein de son équipe ».

Notre enquête établit aussi que la section d'inspection est le lieu privilégié des régulations de l'inspection. Cette instance arrive en effet en tête parmi les réunions de service jugées nécessaires et productives devant les réunions de service départementales ou régionales et les groupes de travail¹²³. Pour autant près d'un inspecteur sur quatre ne réunit sa section d'inspection que deux fois ou moins dans l'année, révélant un lourd déficit de régulation formalisée, et seul un quart estime pleinement productives les réunions de la section.

Les échanges horizontaux entre inspecteurs et contrôleurs ne se limitent pas aux réunions de service. Dans de nombreux cas même, c'est précisément lors de relations informelles que les échanges sont les plus riches. Plus que dans les réunions de service, parfois très intermittentes et souvent descendantes, c'est dans l'immédiateté et dans l'informel que l'agent échangera avec ses collègues¹²⁴. La cantine, la machine à café, la photocopieuse, dans le couloir sur lequel donnent les différentes sections d'inspection, l'espace dans le secrétariat de la section sont autant de lieux où les agents évoquent leurs difficultés, cherchent le soutien et l'assentiment de leurs collègues, l'information dont ils ont besoin ; c'est là qu'ils évoquent leur succès et les nouveautés auxquelles ils ont procédé, etc....

Citons Denis dont la cantine de son site de section détachée tient lieu de cadre informel de régulation :

Interviewer : « et avec tes collègues de Villefranche tu en as discuté ? »
Denis : « Oui ! oui ! Ben oui comme on se voit tous les midis, on en a discuté »
« concertation informelle, c'est pareil, hein ! comme moi je ne vois plus le temps avec
(inaudible) pas besoin de se faire un truc bien carré pour se dire les choses ! »

Les inspecteurs peuvent aussi procéder à des visites à plusieurs, pour s'encourager ou se soutenir dans des contrôles difficiles. Ils peuvent échanger des informations par téléphone sur des entreprises, des actions menées ou projetées.

Nous verrons dans le chapitre suivant que les coopérations nouées avec les autres acteurs s'opèrent aussi suivant ce registre.

Pour essentielles qu'elles soient, ces coopérations présentent des limites. Leur cadre informel se prête peu à la définition de stratégies communes, et à la construction de dispositifs innovants. Dans ces circonstances, plus encore que dans les réunions de travail, les agents se censurent sur les critiques qui priveraient ces échanges de leur fonction de soutien et d'évacuation de la tension dans laquelle l'agent s'est trouvé lors de son contrôle.

La conscience qu'ont les agents de leur interdépendance, évoquée par Friedberg E., comme l'une des dimensions de l'action organisée, est dès lors limitée et relève de la solidarité de corps ou de l'affectif.

¹²³ Voir tableau dans la section 3.2.

¹²⁴ Ces échanges ont aussi lieu avec la hiérarchie immédiate puisque près de 60% des IT disent avoir, hors des réunions de service, des entretiens fréquents avec leur DD ou DA. Pour la moitié de ceux ci (soit un quart du total des IT) cette fréquence est d'un entretien et plus par semaine. L'objet des entretiens est principalement la « résolution d'un problème ponctuel » et dans une moindre mesure la détermination d'une position commune valable pour plusieurs entreprises ». (Q 35-36).

Rapportons les propos d'une inspectrice du travail qui illustrent la coexistence de modes différents de régulation – absente, informelle ou structurée –, les différences suivant les configurations locales d'acteurs et l'articulation entre régulation « autonome » et régulation conjointe :

Question : Vous travaillez pas mal ensemble c'est-à-dire ?

Evelyne : Ensemble c'est-à-dire que l'on souffre de problèmes d'harmonisation, il n'y a pas de politique commune, on n'a pas d'animation au niveau de l'inspection du travail, on n'a pas non plus l'équivalent d'un inspecteur du travail ressource méthode qui nous aiderait à construire les outils, des choses comme ça. Et c'est vrai que cela nous manque mais on est un petit département et déjà si on ne prend pas le temps entre nous de se concerter, d'établir des politiques - c'est vrai qu'on est tous, le nez dans le guidon, que l'on a de quoi s'occuper - ça nous manque un peu.

Quand on rencontre des problèmes, et bien on traverse le couloir et on parle avec des collègues, c'est tous les jours ça. Que ce soit en matière de sécurité, en matière d'institutions représentatives du personnel, de durée du travail ou de n'importe quoi. Il y a quand même une.... On sait comment les collègues travaillent et on échange beaucoup sur nos pratiques ou nos problèmes, c'est précieux.

question: Ca donne quoi cet échange sur les pratiques et les problèmes ?

Evelyne : Ca permet de réagir un peu pareil, déjà d'uniformiser les pratiques professionnelles, ça permet d'avoir des réponses aux questions que l'on se pose et qu'on ne sait pas traiter et puis ça permet d'aller plus loin dans le débat, permet d'aller plus loin dans le raisonnement et dans le.... Quand j'étais au Puy, j'étais un peu toute seule avec un deuxième inspecteur et je n'avais pas de contrôleur, il y avait un deuxième inspecteur qui avait passé le concours et qui venait de la formation professionnelle, qui était là depuis deux ans et qui avait un contrôleur qui était complètement démobilisé, qui avait fait une demande pour passer au service renseignements et qui ne supportait plus l'inspection. Donc et ben je l'ai trouvé dur, heureusement que j'avais un carnet.

Question : Qu'est-ce qui était dur ?

Evelyne : D'être isolée, heureusement que j'avais un carnet d'adresses qui était bien plein et que je pouvais poser des questions par téléphone aux collègues. Parce que, ce manque d'échanges c'était quelque chose qui était un handicap pour moi.

Question: Localement est-ce que vous réussissez à fixer des actions prioritaires communes ou concertées ?

Evelyne : Des actions prioritaires communes, la plus grosse pour nous c'est tout ce qui est Saison. C'est quelque chose qui est organisée, on a une Saison importante on est le 1^{er} département paraît-il touristique de France. Donc on a une organisation dans la Saison qui commence à être bien rodée et puis....

Question : Et en dehors de ça ?

Evelyne : En dehors de ça c'est beaucoup plus difficile. On a eu une politique commune sur les accords 35 heures, on avait vu au départ des accords ensemble pour être sûr d'avoir la même interprétation et tout ça, donc là dessus ça a été fait et globalement pas trop mal réussi.

Question : Et dans le domaine santé/sécurité ?

Evelyne : Dans le domaine de la santé sécurité c'est très peu fait. Mais, on utilise tous la même méthode (sur l'évaluation des risques, NdA). C'était Rolland qui avait présenté puisqu'il faisait partie du groupe de travail évaluation des risques, qui nous avait présenté la méthode et les outils créés par la région.

Donc là-dessus on a passé une demi-journée à travailler ensemble là-dessus, plus sur l'utilisation des outils et de la méthode que sur l'évaluation des risques proprement dits et c'est à peu près tout. Et c'est peu... ».

2.3 LES RAISONS DE CETTE REGULATION LIMITEE ET LES DIFFICULTES D'AUTO EVALUATION DES INSPECTEURS DU TRAVAIL

La faiblesse de la régulation autonome apparaît principalement imputable d'une part à la domination par les circonstances et à l'approche clinique des entreprises évoqués dans nos chapitres précédents et d'autre part à la faiblesse de la prescription de la mise en place de cette régulation « autonome ». Ces mêmes facteurs rendent difficile l'autoévaluation des inspecteurs et limitent d'autant les apprentissages.

La domination par les circonstances rend coûteux le temps consacré aux régulations, quelles soient autonomes ou conjointes ; Et l'approche singulière des entreprises appelle un effort de montée en généralité lui aussi onéreux. Ainsi, l'investissement en temps requis par une activité individuelle ou collective de programmation est d'autant moins accompli qu'elle est susceptible de ne constituer qu'un exercice de style. Et les bilans, qui sont soumis aux mêmes contraintes de temps, sont malaisés à accomplir.

Enfin, le caractère informel des régulations ne facilite pas la confrontation des résultats aux intentions. C'est ce que constate l'IGAS dans son rapport de décembre 2002 et qui explique la pauvreté, puis l'abandon des aperçus trimestriels et semestriels sur les relations de travail demandés aux sections d'inspection :

« La mission n'en déduit pas qu'il n'y a aucune réflexion collective au sein des sections sur les pratiques professionnelles, de telles réflexions étant bien sûr, possibles dans un cadre non formalisé. Mais cette situation de faible formalisation et de travail collectif à géométrie variable dans l'unité fondamentale de l'inspection du travail qu'est la section, explique l'impossibilité d'organiser au niveau départemental ou régional une capitalisation, un échange et une sélection des pratiques professionnelles les plus efficaces, en l'absence de matériau organisé et exploitable dans ce domaine », et de poursuivre sur l'absence d'édiction de règles lorsque l'échange arrive à se faire : « Ce travail collectif, quand il existe, n'a qu'exceptionnellement des débouchés opérationnels. » (IGAS 2002b, p.31).

Le prescrit adressé aux inspecteurs du travail, relatif à la mise en œuvre de projets au niveau de leur section, sous la forme de diagnostics locaux et de plans d'actions, est récent et sans conviction¹²⁵ tant l'encadrement intermédiaire du ministère manque de savoir-faire et cherche à éviter l'affrontement avec les inspecteurs hostiles à cette démarche.

En revanche, nous observons une corrélation positive entre l'adhésion à la démarche d'évaluation des risques, dont nous avons vu la dimension essentiellement procédurale, et la formalisation d'une régulation autonome par les agents¹²⁶.

La production autonome d'outils et de « doctrines » par les inspecteurs du travail concernant l'évaluation des risques, est limitée, la voie la plus utilisée étant celle des groupes de travail, associant la hiérarchie, que nous étudierons dans le cadre de la régulation conjointe.

¹²⁵ « Les constats de la mission en ce qui concerne la réalité de la fonction de chef de section des inspecteurs du travail sont contrastés. De manière générale, ils dépendent largement du choix individuel de l'inspecteur. A part dans un département, la mission n'a pas relevé de prescriptions de la ligne hiérarchique départementale en la matière » (IGAS, 2002b, p.30).

¹²⁶ Les inspecteurs qui établissent un programme d'action personnel et ceux qui le mettent par écrit sont respectivement surreprésentés de 15 et de 6 points parmi ceux qui prescrivent le plus activement l'évaluation des risques (Q 53 et 53bis * Q 65). Les inspecteurs dont les échanges avec leurs pairs et avec les contrôleurs ont pour objet la définition de conduites communes (ponctuelle et durable) sont aussi surreprésentés de 5 à 10 points parmi ceux portant un jugement positif sur l'évaluation des risques et de 5 à 18 points parmi ceux ayant une pratique active en matière d'E.R. (Q37 * Q72-73 et Q 37* Q65-66-67).

Cependant, la parution du décret du 5 novembre 2002 rendant obligatoire un document unique a créé une demande sociale à l'égard de l'inspection qui a stimulé les initiatives personnelles. Ainsi, tel agent produit une « lettre à paragraphe », tel autre élabore un diaporama destiné à être visionné en CHSCT. Parfois, ces agents font connaître autour d'eux ces outils et rentrent ainsi dans une dynamique qui peut aller jusqu'à une activité de production collective, en groupe de travail.

3 LES DIFFICULTES DE LA REGULATION CONJOINTE ET DE L'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL

Promoteurs du dialogue social dans les entreprises, ni les inspecteurs ni le ministère du travail ne peuvent l'ignorer dans leurs relations réciproques. La survenue chaque année à l'Institut national du travail d'un conflit opposant les inspecteurs élèves du travail en formation initiale à la direction de l'institut et au ministère¹²⁷ constitue, de ce point de vue, l'affirmation de la part des futurs inspecteurs du travail de leur volonté et de leur capacité à négocier les règles qui gouvernent leurs activités.

La régulation conjointe associant les inspecteurs et leur hiérarchie est, par delà sa faiblesse, une dimension essentielle des régulations internes du ministère.

Examinons-en la légitimité (I) avant d'en étudier les modalités (II) pour en constater l'instabilité (III) et l'efficacité limitée pour la production d'un apprentissage organisationnel (IV).

3.1 QUELLE LEGITIMITE POUR LA REGULATION CONJOINTE AU SEIN DU MINISTERE ?

Bien qu'elle soit à la confluence des deux légitimités, celle des professionnels que sont les inspecteurs et celle du politique et de ses relais que sont le ministre et la hiérarchie, la régulation conjointe interne au ministère est peu défendue en tant que telle¹²⁸.

3.1.1 LES POSITIONS DU MINISTRE ET DE LA HIERARCHIE

Le ministère conçoit la concertation avec les inspecteurs, essentiellement, dans les services déconcentrés

Le ministre et l'administration centrale s'attribuent la détermination des orientations de l'inspection du travail. Revenant comme un leitmotiv dans les discours ministériels, et dans les rapports de l'IGAS, cette affirmation traduit bien la fragilité, dans la culture actuelle de l'inspection du travail, de la légitimité de l'autorité ministérielle sur les inspecteurs¹²⁹.

¹²⁷ Les conflits portent le plus souvent sur les conditions matérielles et pédagogiques de la scolarité, sur les postes offerts en première affectation aux sortants et sur la sélection opérée lors des examens en cours de scolarité. Selon les années, ces conflits peuvent revêtir une forme dure : grève avec délégation au ministère, occupations de locaux, Voir Le Monde du 11 juin 2003, du 15 novembre 2000.

¹²⁸ Contrairement à la régulation conjointe « externe » qui associe les partenaires sociaux à la détermination de la politique du travail et qui est défendue par le ministère ; Voir le chapitre suivant.

¹²⁹ « Le ministre en tant qu'autorité centrale de l'inspection du travail a une totale légitimité pour fixer à l'inspection du travail des orientations et les objectifs s'y rapportant » (IGAS, 2002b).

Discours de JP Soisson 11/10/1990 à l'INT : « Il m'appartient de fixer à l'inspection du travail des objectifs après avoir consulté les partenaires sociaux (...). Ensuite, les directeurs régionaux et départementaux doivent établir après concertation avec les agents de contrôle, les objectifs prioritaires d'intervention, les outils et les

Le ministère en prend acte, et, dans le champ de la santé et de la sécurité, conçoit la détermination des orientations comme issue d'une double concertation.

La première, une concertation avec les partenaires sociaux – sur laquelle nous reviendrons -, est destinée à en renforcer la légitimité, d'abord auprès des entreprises, et ensuite au sein même de l'inspection.

La seconde, une concertation avec les services déconcentrés, est destinée, d'une part, à assurer une légitimité aux orientations, et une mobilisation effective des services, dont nous avons vu les réticences à mettre en œuvre les directives nationales qui leur étaient adressées, et d'autre part, à contribuer à résoudre la difficulté de l'identification des problèmes dont la politique publique doit s'emparer en matière de santé et de sécurité des salariés.

Mais, depuis 1992, à la suite de critiques formulées par l'Association Villermé et par les inspecteurs lors d'un séminaire à Paris le 20/09/1991¹³⁰, le ministère valorise aussi, outre cette concertation interne sur les orientations nationales, l'élaboration de programmes régionaux et locaux d'actions à laquelle sont étroitement associés les agents. Depuis cette date, neuf des douze circulaires annuelles relatives aux programmes d'actions prioritaires ont consacré de longs développements, dans le corps du texte ou dans une annexe détaillée, sur la méthode d'élaboration des programmes nationaux et locaux. Ces répétitions attestent des difficultés et délais nécessaires à l'appropriation par les services des logiques de conduite de projet et de travail par objectifs, complexifiées par la nécessité d'y associer les services déconcentrés et les inspecteurs du travail, dans une régulation conjointe locale qui ne dit pas son nom.

Citons la circulaire du 23/02/2000 :

« Le choix des actions coordonnées, s'il s'effectue dans un processus interactif avec les services déconcentrés après concertation avec les correspondants régionaux et consultation des directeurs régionaux, reste bien de la compétence du niveau central. Leur élaboration à l'échelon national exprime globalement une prérogative et une responsabilité propre de l'Etat dans ce domaine crucial pour la protection des salariés. Pour autant, les différents échelons locaux disposent de réelles marges de manœuvre dans la déclinaison et la mise en œuvre des actions coordonnées».

Et ce sont les programmes d'actions locaux qui associent le plus étroitement les inspecteurs :

« Les trois niveaux des services déconcentrés – DRTEFP, DDTEFP et sections d'inspection – doivent être fortement associés à la réalisation des diagnostics, première étape dans la construction du plan régional d'actions coordonnées, pour que chacun se l'approprie et le mette en œuvre. Une meilleure association des sections à l'élaboration des programmes et leur responsabilité dans le choix des cibles, doit ainsi permettre une plus grande opérationnalité des actions prévues en même temps que favoriser une meilleure lisibilité et une plus grande cohérence de l'action de l'inspection (.....). La DDTEFP doit associer et impliquer davantage les inspecteurs et les contrôleurs tout au long du processus de construction et de mise en œuvre du programme d'actions.»¹³¹.

L'encadrement intermédiaire entre l'abandon de l'inspection et la régulation conjointe

L'encadrement intermédiaire constitué par les directeurs départementaux exprime ses difficultés à réguler l'inspection du travail et son inclination en faveur d'une régulation autonome des inspecteurs, voire conjointe.

Citons ce directeur départemental que l'on peut qualifier « d'absent » :

supports nécessaires à leur réalisation et les moyens d'évaluation (...). Au sein de la section l'inspecteur du travail organise le travail de l'ensemble de l'équipe de contrôle qu'il réunit périodiquement. » p.30.

¹³⁰ Séminaire de l'inspection du travail sur la prévention des risques professionnels du 20 septembre 1991 à la maison de la chimie, Paris. Près de 400 agents du ministère participaient à ce séminaire.

¹³¹ Circulaire du 23/02/2000 – Annexe 1 Organisation et programmation futures des actions coordonnées.

Question : « Est- ce que dans le champ de la sécurité ou même dans les autres champs, les inspecteurs ont reçu des directives de la part du directeur départemental ? »

Réponse : « Alors c'est... Moi je vais dire, là, je vais être très direct. C'est vrai que, pendant des années, on s'est beaucoup préoccupé de l'emploi, ça il faut le reconnaître. Moi, mon positionnement, peut-être un peu à tort à une époque, c'est de dire : « L'inspection du travail est indépendante, je respecte son indépendance, donc à la limite, je m'en mêle le moins possible. » Bon, il y a ça. Après, il faut reconnaître aussi, pour être passé pendant quelques années à Grenoble, c'était très difficile de travailler avec l'inspection, donc, à partir du moment où il y avait des directives qui, par définition n'étaient pas suivies ou écoutées, c'était très difficile (...) ».

L'IGAS fait le constat du déficit de management des directeurs, à propos des lacunes des rapports d'activités des inspecteurs:

« L'attitude pour le moins prudente du directeur régional et des directeurs départementaux dans le suivi de l'activité de l'inspection conduit à s'interroger sur la nécessité de rénover ce dispositif et de lui substituer une véritable politique d'évaluation de l'activité de l'inspection du travail (...) la culture du management ne fait pas encore partie de l'acquis des DDTEFP. Il serait donc souhaitable de développer une formation de management pour l'ensemble des cadres A et envisager parallèlement, la mise en place de chartes de service comprenant l'élaboration, dans le cadre d'objectifs annuels ou pluriannuels de programmes de travail, déclinés par section et assortis d'une grille de bilan, l'ensemble comportant un certain nombre d'éléments quantitatifs. » (IGAS 1999a Note sur le suivi et l'animation de l'inspection du travail : p.32 et 33.)

Cet autre directeur est disponible pour une régulation conjointe :

Question : « A l'égard de l'inspection du travail, quelles sont les parts respectives de la mise en débat et de la prescription de la part du directeur départemental ou régional ? »

Réponse : « Nous, on n'est pas dans la prescription, on fait un constat, on dit "Voilà, on a des difficultés...". Je vais te dire, ce que je constate par exemple, c'est que l'Inspection du travail n'a pas de dynamique collective. On a des collègues qui font leur boulot, je n'ai rien à dire, ils font leur travail, mais ils ne travaillent pas ensemble. Moi, en tant que directeur départemental du travail je leur dit à chaque fois : "C'est dommage que vous ne travailliez pas ensemble". Qu'est-ce que peut faire la direction du travail pour améliorer l'opérationnalité de l'inspection ? Par exemple, vous êtes collés sur vos chaises parce que la demande sociale individuelle vous oblige à rester plus souvent au bureau. Comment on peut faire pour se dégager de ce traitement de la demande sociale individuelle, pour vous dégager du temps pour aller plus à l'extérieur ? Je leur pose la question : "Réfléchissons ensemble". Le 12 juillet prochain, j'organise un séminaire d'une journée sur "Comment améliorer le fonctionnement du pôle travail ?", avec trois idées : Comment améliorer l'appui technique en inspection ? Comment améliorer le renseignement du public ? Comment améliorer la relation entre l'inspection et les services qui gèrent les mesures d'accompagnement des entreprises ? Un séminaire le 12 juillet prochain pour mettre tout ça en débat. Et là, les quatre inspecteurs du travail, tous les chefs de service du pôle travail, et l'équipe de direction, les trois directeurs adjoints et moi, on passe une journée au centre AFPA. Le matin on déballe, l'après-midi on essaie de construire.

Question : « Avec à terme un prescrit ? »

Réponse : « Bien sûr. Si on se met d'accord sur une organisation, ce sera une organisation. Si on dit pour que l'inspection du travail soit plus opérationnelle, il faut que la section centrale travail prenne en charge, il faut que le service renseignement prenne en charge, (...) il faudrait ceci ou cela... Je n'en sais rien ce qu'on va dire le 12, mais après , si on se met d'accord, ça devient une organisation ».

Sur la base d'expériences entamées depuis 1993 dans quelques régions¹³², le groupe de travail animé par M.Chaze préconise « l'installation de comités régionaux d'animation et de coordination, largement ouverts à la participation de l'ensemble des agents (IT, CT et secrétaires de sections) ayant pour vocation de contribuer à l'élaboration et au suivi du plan régional d'action de l'inspection en y associant éventuellement les partenaires sociaux. ».

¹³² Languedoc Roussillon, PACA,...

Dans les départements il propose « l'intégration des IT en section, chefs de services, à l'équipe de direction et le renforcement du portage hiérarchique des actions et des choix dans le cadre d'une démarche de contractualisation des objectifs avec les sections »¹³³.

La mise en cause de la responsabilité de l'Etat et des hauts fonctionnaires en matière de santé publique et de prévention des risques professionnels¹³⁴ ainsi que le développement général dans la fonction publique d'une rhétorique du management par objectifs et résultats amènent, depuis peu, le ministère et l'IGAS à distinguer les notions de pilotage et d'animation pour en valoriser la première :

« Le pilotage, c'est-à-dire l'exercice d'une fonction de commandement à travers la définition d'orientations et d'objectifs, le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre ;

L'animation, c'est-à-dire l'exercice d'une fonction d'appui et de capitalisation d'expériences au service de la mise en œuvre des orientations et des objectifs, à travers l'appui technique, juridique et méthodologique, l'élaboration d'outils pour l'action, l'échange de pratiques professionnelles et le partenariat avec d'autres acteurs, notamment les autres préventeurs et la justice », (IGAS, 2002b p.1).

Dans ses rapports successifs l'IGAS privilégie le pilotage, ou la régulation de contrôle, (IGAS, 2002a et 2002b) et ne suit pas les préconisations précitées du rapport Chaze destinées à sceller la régulation conjointe dans une structure organisationnelle. Pour autant elle considère que le pilotage doit donner lieu à une concertation, voire à une contractualisation, avec les services déconcentrés¹³⁵.

3.1.2 LES INSPECTEURS ET LEURS PORTE-PAROLE SE PARTAGENT SUR LA REGULATION CONJOINTE

Les inspecteurs du travail ne sont pas tous acquis à l'idée d'une régulation conjointe, ni ne lui attribuent tous le même objectif.

3.1.2.1 L'adhésion à une régulation conjointe

Le parcours accompli par l'Association Villermé à l'égard des régulations rend compte des résistances internes de l'inspection et du temps requis par le changement.

Nous avons vu comment, créée en 1981, l'Association innove en se situant sur le registre d'une régulation collective autonome des inspecteurs. Puis, en 1987, elle s'interroge sur cette autonomie :

« Faut-il une autonomie de l'inspection du travail ? Question tabou à laquelle il nous paraît nécessaire d'apporter une réponse renouvelée : autonomie à l'égard de sa hiérarchie ? à l'égard de ses publics ? Quel rôle enfin pour l'Etat en matière de relations sociales et donc quelle administration du travail ? »¹³⁶

¹³³ Rapport Chaze- Note de synthèse janvier 2001. Notons la composition de ce groupe de travail : son président : un DRTEFP, ses membres : 2 DD, 4 DA, 4 IT, 3 CT et des représentants de l'administration centrale ; le secrétariat est assuré par la MICAPCOR.

¹³⁴ Pour cette dernière, relevons la condamnation de l'Etat par la cour administrative d'appel de Marseille le 18 octobre 2001 pour le défaut d'adoption d'une réglementation suffisamment contraignante à l'égard de l'amiante (Le Monde 1^{er} juin 2000 pour la condamnation en première instance), la mise en examen de 3 directeurs départementaux à la suite de l'accident du téléphérique du Pic de Bure (accident du 1^{er} juillet 1999, mise en examen des 14 et 15 novembre 2001, non lieu le 17 janvier 2003).

¹³⁵ « La mission propose de définir une stratégie nationale, associant simultanément la définition d'objectifs de politique du travail et des conditions pratiques de leur mise en œuvre par les agents de contrôle.(....) Leur élaboration doit associer les services déconcentrés à partir de la généralisation de démarches articulant diagnostics, définitions d'objectifs et de plans d'actions annuels à tous les niveaux. » p.5 (IGAS, 2002b).

¹³⁶ Interd'ITS janvier 1987 p.8.

Et enfin, en 1991, elle en vient à revendiquer une régulation conjointe :

« La définition d'orientations et de priorités pour l'action de l'inspecteur du travail est une exigence (...) pour ne pas sombrer dans l'action décousue et inefficace (...). Deux conditions peuvent être posées :

- toutes les demandes ne relèvent pas de l'action de l'inspection du travail. Dans une conception du rôle de l'inspection du travail qui n'est pas que contrôle mais aussi animation, l'action ne saurait être présentée comme l'apanage exclusif des agents de l'inspection du travail (...).

- la définition de priorités d'actions ne doit pas insérer l'action de l'inspecteur du travail dans un programme rigide qui l'éloignerait du terrain et empêcherait d'en percevoir les évolutions (...). La définition de priorités d'actions sans concertation interne au service ou non, ne peut que conduire à une action imposée, incomprise et dès lors, mal appliquée, parcellisée, sans cohérence »¹³⁷.

Cette évolution à l'égard des régulations est allée de pair avec la reconnaissance d'une légitimité à la hiérarchie du ministère. Ainsi, en 1987, l'Association se posa la question de sa propre « dérive, consciente ou non, d'être une hiérarchie parallèle allant jusqu'à définir une nouvelle doctrine »¹³⁸. Puis, lors de l'accueil de la ministre du travail, Martine Aubry, au cours de l'assemblée générale de 1991, l'association l'interpelle sur le rôle de la hiérarchie : « il faut passer d'une hiérarchie de contrôle sur des objectifs apparents à une hiérarchie d'animation sur des objectifs réels et partagés »¹³⁹ et en 1997 elle réclama « une hiérarchie intermédiaire identifiée se consacrant uniquement à l'inspection et bénéficiant de l'indépendance »¹⁴⁰.

Les syndicats CFDT et FO réclament eux aussi une régulation conjointe. « Nos délégués ont indiqué qu'il n'y avait pas d'opposition fondamentale de notre syndicat à la mise en place d'un pilotage départemental et régional en matière d'actions concertées. Ceci étant, il est nécessaire de concevoir un pilotage partagé (...) »¹⁴¹.

Notre enquête établit que la grande majorité des inspecteurs sont partisans d'une régulation conjointe. Ainsi, près de 60% des agents « attendent de la hiérarchie qu'elle les associe à ses prises de décisions ». Cette attente apparaît aussi dans les explications apportées par les agents aux difficultés du travail collectif qui, pour 60% d'entre eux, se heurtent à une absence d'animation de la part des échelons directoriaux. Enfin, la participation volontaire de trois agents sur quatre à un groupe de travail, dans les deux années qui ont précédé notre enquête, confirme l'adhésion des agents à la régulation conjointe. Pour autant et nous l'examinerons plus bas, cette régulation est faible, et pour les inspecteurs, la légitimité de leur participation à la détermination collective des règles est sans cesse à construire.

La question de l'évaluation des risques fait apparaître la diversité des objectifs attribués à la régulation conjointe, sous la forme de groupes de travail, par les inspecteurs. Si pour la plupart elle relève d'abord, de l'invention d'une nécessaire action collective impliquant la hiérarchie, pour d'autres – et ce fut le cas dans le groupe de travail d'Ile de France - elle constitue d'abord la confrontation de points de vue arrêtés préalablement et la négociation d'un compromis. C'est le sens qu'il faut donner à l'interpellation du directeur régional du travail d'Ile de France, sous la forme d'une lettre ouverte, par quatre membres du groupe de

¹³⁷ Interd'Its février 1991

¹³⁸ Interd'ITS juin juillet 1987 p.2. Dodier N. (1989) notait la position ambiguë de Villermé par rapport à la hiérarchie à laquelle il lui était nécessaire d'accéder « pour pouvoir créer et mettre en œuvre les équipements nécessaires à une instrumentation plus poussée des activités d'inspection ».

¹³⁹ Interd'Its n°48-48 septembre 1992.

¹⁴⁰ Interdits septembre 1997 p.5.

¹⁴¹ Communiqué de décembre 2002 rendant compte de l'audition de FO par les IGAS dans le cadre de la mission 2002-138. Aussi « Info branche CFDT - Fédération protection sociale travail emploi août 1998 Conférence Nationale de branche ».

travail de cette région – dont la vice présidente de l'association L 611-10 - afin qu'il « n'engage pas les services de l'inspection du travail d'Ile de France sur le type de démarche proposée par la région PACA »¹⁴².

3.1.2.2 L'opposition à une régulation conjointe

Les syndicats CGT et Sud voient dans le pilotage partagé, interne, la compromission dans une politique d'ensemble qu'ils désapprouvent.

Ainsi, la CGT en désaccord avec la réalisation de « diagnostic locaux » dans les sections d'inspection demande « l'annulation de la note DRT dénommée "Politique du Travail" prise en la matière et l'arrêt des groupes de travail »¹⁴³ réunissant à ce sujet l'administration centrale et des agents de l'inspection du travail.

Ces syndicats voient dans une « contractualisation » d'objectifs précis et limités entre la hiérarchie et les agents un démantèlement de l'unité de l'inspection du travail et du droit du travail.

Cette position va de pair avec l'hostilité, évoquée plus haut, à la régulation de contrôle et à la notion même de programme d'actions prioritaires collectives.

Ainsi, l'hostilité de ce courant à la régulation conjointe se joue sur un double registre : professionnel en premier lieu en évoquant un morcellement de l'inspection du travail, et éthique en second lieu en évoquant la déréglementation que constitue la sélection partagée d'actions prioritaires.

3.2 LES MODALITES DE LA REGULATION CONJOINTE

La régulation conjointe entre les inspecteurs et le ministère, à l'image des régulations dans la fonction publique, ne revêt pas la forme d'une « négociation collective » telle qu'elle existe dans le droit du travail.

Ce que le ministère du travail et les organisations syndicales donnent à voir aux agents de l'inspection des commissions administratives et des comités techniques paritaires, tenant lieu d'arènes potentielles des relations professionnelles, n'attribue pas à ces instances un rôle de négociation des orientations données à l'inspection du travail¹⁴⁴. Tout au plus servent-elles de tribunes pour les organisations syndicales.

Nous avons principalement observé, dans notre enquête, la construction de positions communes au sein d'instances ad hoc¹⁴⁵, réunissant la hiérarchie et des agents de contrôle présents à titre professionnel, retranscrites ensuite dans des orientations se prévalant d'une « concertation » ou « d'objectifs partagés ».

¹⁴² Lette à M.Tribot, DRTEFP d'Ile de France, 12/08/1999, objet : groupe de travail régional "évaluation des risques".

¹⁴³ Compte-rendu de la CAP du corps de l'inspection du travail, tract CGT du 19/03/2003.

¹⁴⁴ Le ministère n'y consulte pas les organisations syndicales sur les orientations des services, il n'y ouvre pas non plus la discussion sur les rapports de l'IGAS. CGT et CFDT « boycott » épisodiquement les CTPM. En revanche, la MICAPCOR a consulté les organisations syndicales sur l'instruction technique du 28 mars 2002 sur les procès verbaux et sur le projet de rapport Chaze.

¹⁴⁵ Au sein desquelles pourront siéger quasiment « es qualité » des représentants des Associations Villermé et L611-10. C'était le cas de la table ronde organisée par le DRTEFP d'Ile de France, lors de la réunion de service du 4 juin 2002, réunissant près de 130 agents, à laquelle des représentants des associations Villermé et L 611-10 étaient présents es qualité. Compte-rendu dans *La gazette sociale d'Ile de France*, n°47, décembre 2002, DRTEFP Ile de France.

Cette production de règles concertées ou négociées, par les agents du ministère, s'opère dans diverses arènes. Evoquons rapidement les réunions de services (I) pour nous attarder sur les deux principales arènes, internes au ministère, productrices de règles conjointes en matière de prévention et plus particulièrement d'évaluation des risques : les groupes de travail locaux (II) et nationaux (III).

3.2.1 LES REUNIONS PERIODIQUES DE SERVICE ASSURENT LA CIRCULATION DE L'INFORMATION ET UNE REGULATION NON INNOVANTE

Notre enquête¹⁴⁶ fait apparaître, d'une part, que la quasi-totalité des inspecteurs ont une réunion de service départementale mensuelle ou bimestrielle avec leur directeur, et, d'autre part, un décalage très important entre le ressenti par les agents de leur nécessité et de leur productivité. Le décalage est amplifié en ce qui concerne les réunions régionales qui sont moins fréquentes. Pour les inspecteurs, les réunions efficaces ne sont pas celles-là, mais les réunions de leur section qui constituent à l'égard de la hiérarchie une régulation autonome et à l'égard des contrôleurs une régulation le plus souvent conjointe, dont nous avons noté les limites plus haut.

Le tableau ci-dessous rend compte du jugement des inspecteurs sur l'échelon pertinent de régulation :

Type de réunion de service	Fréquence Supérieure ou égale à tous les 2-3 mois	Nécessité pour vous (code 3+4, assez forte et forte)	Productivité de ces réunions pour vous (code 3+4, assez forte et forte)
Réunion de votre section	75%	79%	70%
Réunion DD/IT départementale (ou sur Paris de secteur)	89%	64%	27%
Réunion régionale	16%	35%	6%
Groupe de travail locaux ou régionaux	37%	48% (Non-réponse 14%)	39% (Non-réponse 19%)
Q 38 questionnaire inspecteurs			

Les réunions départementales sont principalement un lieu d'informations, pour l'essentiel descendantes, des agents.

Citons un entretien collectif avec trois inspecteurs :

Interviewer : « tu n'as pas été amené à exposer ce que tu faisais avec les médecins »

Simone : « non jamais ».

Denis : « tu parles de réunions de service ».

Interviewer : « oui, c'est ça ».

Denis : « ne parlons pas de choses qui fâchent ! »

Simone : « non les réunions de service, pff ! elles sont un peu...

Patricia : « elles sont plutôt descendantes ! ».

La liberté de ton des inspecteurs, ainsi que le besoin de surmonter l'isolement dans les sections d'inspections, font de ces réunions départementales, un lieu d'expression de leurs points de vue sur les décisions arrêtées et sur les problèmes d'application du droit du travail rencontrés dans les entreprises. Il y est adopté de nombreuses décisions sur des questions aussi diverses que l'organisation des services, le choix d'une cible de contrôle, etc.,...

¹⁴⁶ Cf. tableau dans le § 2.2 supra.

Mais, l'abondance et la grande diversité des questions qui y sont abordées ne font pas de ces réunions un lieu majeur de régulation conjointe de l'activité de l'inspection dans le champ de la prévention des risques professionnels, dont la complexité renvoie à une régulation en groupe de travail.

En prenant pour référence les trois paliers identifiés par Friedberg E. d'une régulation de plus en plus explicite, consciente et finalisée, nous pouvons assimiler les régulations en œuvre dans ces réunions au premier palier. Celui qui remplace « la non - coopération et le conflit entre les acteurs, par leur coexistence dans une collusion tacite englobant au moins les dirigeants. Ici, ni formalisation, ni prise de conscience ou explicitation des interdépendances et intérêts communs, ni bien sûr délégation de la régulation » (Friedberg E.1992, p.544).

3.2.2 Entre régulation autonome et régulation de contrôle : les groupes de travail locaux

Examinons successivement dans un premier temps la réalité, l'efficacité et la légitimité des groupes de travail locaux (I) avant d'observer leur déploiement dans le champ de l'évaluation des risques (II). Enfin, l'effacement de la hiérarchie dans certaines configurations nous amènera à nous interroger sur la notion « d'autonomie régulée » (III).

3.2.2.1 La réalité, l'efficacité et la légitimité des groupes de travail

Nous avons déjà livré quelques résultats de notre enquête concernant les groupes de travail. Revenons-y avant de donner la parole aux porte-parole et à la hiérarchie du ministère.

Le fonctionnement sous forme de « groupe de travail » constitue une réalité pour 2/3 des inspecteurs. Ceux-là ont en effet participé au cours des deux années qui ont précédé notre enquête à un groupe de travail. Ces réunions n'étaient cependant fréquentes – une ou plusieurs réunions tous les 2-3 mois - que pour un tiers des inspecteurs.

Cette implication importante des inspecteurs dans ce type d'instance établit leur légitimité. Il est significatif que, dans les raisons avancées pour expliquer une non participation, l'opposition de principe ne soit quasiment pas avancée, tandis que les problèmes de temps figurent en première position. Atteste encore de la légitimité de ces groupes, et notamment de ceux qui ont travaillé sur l'évaluation des risques, le fait que dans les régions, ayant mis en place un groupe de travail sur ce thème, les deux tiers des inspecteurs leur attribuent un rôle positif.(questions n°47 et 77 du questionnaire IT).

Cette légitimité repose sur l'adhésion au principe de la régulation conjointe que nous avons évoquée plus haut mais aussi sur l'efficacité de ces instances. Notre questionnaire fait apparaître pour les groupes de travail un écart de seulement dix points entre le jugement sur leur nécessité et leur « productivité ». Cet écart est identique à l'écart exprimé pour les réunions de section. Il est bien moindre que celui concernant les réunions de services traditionnelle qui atteint 30-40 points.(Cf. tableau plus haut).

Cette légitimité des groupes de travail apparaît néanmoins fragile. En effet, les inspecteurs en attendent des résultats sous forme d'outils et d'orientations que ces groupes n'arrivent pas toujours à produire faute de temps ou d'animation de la part de l'encadrement. En outre, fondés sur le volontariat, et articulés à une faible prescription de la part de l'encadrement, ces groupes n'engagent dans l'action bien souvent que leurs propres membres, en réduisant ainsi l'efficacité. La plupart du temps, ils constituent un apport cognitif plus qu'un engagement pour l'action. Enfin, et nous aurons l'occasion de le voir plus loin, leur légitimité en tant

qu'instance de régulation conjointe régionale est confortée significativement par l'existence d'orientations nationales.

Les porte-parole des inspecteurs se sont peu exprimés sur ce fonctionnement en groupes de travail qui relève pour les uns de l'acceptation implicite, dès lors qu'ils en partagent le but, et pour les autres d'une concrétisation de la régulation conjointe qu'ils revendiquent.

C'est le cas de l'association Villermé qui invite ses adhérents, dans son rapport d'orientation 2001, à investir les groupes de travail tout en mesurant la concurrence que ces derniers livrent à l'association :

« Notons à ce égard que notre bourse d'échanges sur les pratiques ne fait plus véritablement recette et que les groupes de travail qui se sont multipliés au sein des services viennent peut être combler le vide auquel Villermé avait tenté de répondre. Notons cependant le rôle souvent important voire déterminant joué par les villermistes au sein de ces groupes de travail » et à propos des perspectives « ne pas chercher à concurrencer les groupes de travail internes mais inciter les villermistes à y participer et en faire connaître les résultats. Travailler à la diffusion de ces travaux qui ont du mal à circuler. Centrer nos études propres sur des thèmes difficiles à porter par l'interne ». Interd'Its n°15 – novembre 2001.

L'IGAS quant à elle, note positivement l'existence de « groupes de travail » dans les régions¹⁴⁷. Elle en propose le développement sans consacrer à leur mode de fonctionnement une réflexion poussée : « des groupes de travail thématiques à objectifs et calendrier définis débouchant sur des productions concrètes susceptibles de capitalisation et de diffusion, peuvent être organisés à cet effet » (IGAS, 2001a p.54).

Le ministère, en revanche, dans ses circulaires adressées aux agents, y compris dans les développements relatifs à la conduite de projet, n'évoque, ni n'encourage cette organisation locale.

Et pourtant l'appropriation de la question novatrice qu'est l'évaluation des risques s'est produite par le biais de groupe de travail régionaux.

3.2.2.2 Le travail collectif dans les régions sur la question de l'évaluation des risques

La structuration en groupes de travail sur la question de l'évaluation des risques était au tournant des années 2000 une réalité significative.

Notre enquête établit qu'en juillet 2001 la moitié des inspecteurs avait connaissance de l'existence dans leur région d'un groupe de travail sur l'évaluation des risques. Trente trois pour cent leur accordent un rôle positif¹⁴⁸ et vingt pour cent, soit près de 80 inspecteurs, s'en disent membres. Parmi leurs membres, les groupes de travail sur l'évaluation des risques ont bénéficié d'un sentiment d'efficacité, puisque les 2/3 des membres de ces groupes en tirent un bilan positif¹⁴⁹. Nous avons observé une corrélation positive forte entre la participation à ces groupes et d'une part, un jugement positif sur l'évaluation des risques et d'autre part, une pratique poussée des agents dans ce domaine¹⁵⁰.

Le fait que la totalité des membres de ces groupes de travail ne partagent pas les jugements positifs sur l'évaluation des risques, ni une pratique très avancée de la prescription dans ce domaine, atteste d'un véritable mécanisme de régulation en œuvre dans ces instances.

¹⁴⁷ « Les actions prioritaires confortent la légitimité de l'intervention de la DRTEFP dans le processus d'animation (...). A travers le fonctionnement des groupes de travail thématiques et les réunions périodiques des directeurs adjoints chargés du secteur travail dans les départements, elle donne le sentiment de participer au pilotage des dites actions. » (IGAS, 1999a p.22)

¹⁴⁸ Il faut rapporter ces 33% au 50% des IT concernés par la présence d'un groupe de travail dans leur région. Seuls 4% des IT accordent un rôle « négatif » à ces groupes. La majorité des IT – 62% – ne s'expriment pas car une grande partie ne dispose pas dans sa région de groupe de travail. Q 77.

¹⁴⁹ Q 77 (suite).

¹⁵⁰ La surreprésentation de ces agents est de 20 à 30 points. Voir l'encadré en fin de chapitre.

Ainsi, la participation à ces groupes ne constitue pas une « conversion » pour tous les participants.

La composition de ces groupes était variable d'une région à l'autre, accordant une place importante aux agents lorsque l'objectif était l'action de contrôle, réduite lorsqu'il ne s'agissait que de produire des documents pédagogiques pour les entreprises. Ces groupes s'inscrivent le plus souvent dans des « histoires locales » dans lesquelles la tradition de travail collectif joue un rôle important mais qui n'est pas considéré comme décisif par les agents :

Dans votre département ou région, le travail collectif interne est facilité par....	OUI	NON	NR
Tradition de travail collectif	36	51	12
L'animation de la DR, du DD ou DA ou SCT	24	64	12
Motivation de quelques IT/CT	71	20	8
Questionnaire IT Q38bis			

L'exemple ci-dessous, par contre, valorise la tradition parmi les atouts d'un travail collectif local. Citons un extrait du bilan, établi par le groupe de travail de la région PACA sur l'évaluation des risques, pour comprendre l'inscription dans la tradition des groupes de travail dans certaines régions :

« La genèse du groupe de travail "évaluation des risques" – GTER- ne relève donc pas d'une génération spontanée, mais bien d'une construction dans le temps. Il n'est pas possible de comprendre pourquoi le GTER a engagé ses travaux sans le replacer dans le contexte et notre histoire. Son histoire s'inscrit dans la suite des groupes précédents. Celui concernant la conception des locaux de travail, qui a permis d'acquérir un savoir faire collectif et préventif ; celui relatif aux établissements de santé qui a permis d'engager des entreprises dans le "faire faire" en matière d'évaluation des risques ; l'action concernant la mise en conformité des lycées qui nous a montré que le contrôle et son accompagnement externe non seulement ne sont pas contradictoires mais parfaitement complémentaires ; le groupe de travail sur la mise en conformité des équipements de travail dans les entreprises qui déjà nous interpellait sur l'évaluation des risques ; d'autres actions pourraient être citées »¹⁵¹.

3.2.2.3 L'effacement de la hiérarchie interroge la régulation conjointe

Le constat du fonctionnement de certains de ces groupes de travail locaux fait apparaître un effacement de la hiérarchie en leur sein.

C'est le cas des groupes de travail dans la région PACA dont le pilotage est assuré par l'ingénieur de prévention et auquel ne participe que très épisodiquement le directeur régional ou son adjoint, le plus souvent à la demande des agents, pour donner son onction aux orientations définies par le groupe.

L'affichage de cette configuration d'acteurs dans les bilans de l'activité des groupes de travail de la région, tend à lui donner la valeur d'une règle locale. Citons le bilan de l'action « établissements de soins » établi en 1998 :

« L'action dans les établissements de soins a été conçue, réalisée et en large partie évaluée par des agents volontaires. Ils ont bénéficié de l'appui méthodologique et logistique de l'ingénieur de prévention de la DRTEFP, membre du groupe de travail. La décision de cette action a été prise par le DRTEFP, parmi un ensemble d'actions proposées par les agents de l'inspection du travail (.....). Cette activité a impliqué trois parties :

* le groupe de travail (...),

* la hiérarchie : le directeur régional auquel il était demandé de valider les choix "politiques" réalisés par le groupe de travail (les comptes rendus de réunions étaient signés par lui-même) et d'intervenir à la demande du

¹⁵¹ Rapport rédigé par le groupe de travail régional « Evaluation des risques », DRTEFP PACA, Novembre 2002

groupe, en tant qu'acteur (en particulier dans les contacts organisés par le groupe de travail avec les fédérations patronales).

* les acteurs de l'action ont fait appel à des **experts** ou des **sachant** pour les entendre (...) ou pour leur confier une mission (....) ».

Citons le bilan établi en novembre 2002 du fonctionnement du « groupe de travail évaluation des risques » :

« Autonomie régulée ou les relations agents/hierarchie : le groupe a fonctionné dans le cadre d'une "autonomie régulée", c'est-à-dire qu'il a pu conduire son action de manière autonome, tout en maintenant une forme de régulation avec la hiérarchie, qui a toujours soutenu sa démarche. Cette forme de régulation présente des avantages et des inconvénients. Les avantages apparaissent clairement: démarche définie par des agents, dans une logique d'autonomie responsable, et avec une certaine dynamique. Les inconvénients sont moins clairs, certains en identifient deux. Une moindre implication de la hiérarchie qui déléguerait trop ses responsabilités et une moindre implication des agents qui rechigneraient à s'approprier la production de leurs pairs ». Dans le chapitre relatif aux "propositions", le groupe exprime, au sujet du fonctionnement des groupes de travail, la nécessité de « définir (....) le rôle de chaque membre du groupe et particulièrement son articulation avec la hiérarchie et ses collègues (.....) »¹⁵².

Dans ces groupes de travail, l'ingénieur de prévention n'est pas en situation de supérieur hiérarchique, que son statut d'agent contractuel ne lui permettrait pas de jouer. Il joue le rôle de pilote palliant les carences de l'encadrement de l'inspection¹⁵³. Il est un élément charnière entre les agents et la hiérarchie et investi de la confiance des uns et des autres.

Il est dès lors difficile de reconnaître, dans cette configuration d'acteurs, la définition classique de la régulation conjointe caractérisée par un affrontement des régulations (Reynaud E. et Reynaud JD. 1994, p.230).

Pour autant nous ne sommes pas non plus dans la formalisation d'une autonomie en opposition à la régulation de contrôle.

Nous considérons que ces groupes de travail constituent une arène de la régulation conjointe. Ils sont mis en place avec l'accord de la hiérarchie et quand elle en est formellement absente, sa représentation est assurée par des éléments charnières comme les ingénieurs de prévention. L'acceptation de la part des agents de contrôle d'un travail collectif dans ces groupes traduit la coopération de deux légitimités antagonistes, d'un côté, celle des agents de « terrain », revendiquant de leur présence dans les entreprises, leur primauté dans la connaissance des besoins et la détermination des modes opératoires pertinents pour l'inspection, et de l'autre celle de l'encadrement.

3.2.3 LE BESOIN D'UNE CONSTRUCTION NATIONALE : LA MISE EN PLACE D'UN COMITE DE PILOTAGE NATIONAL SUR L'EVALUATION DES RISQUES

La pratique des groupes de travail, communs à l'administration centrale et aux services déconcentrés, n'est pas neuve. Mais, les circulaires de 2001 et 2002 innovent en identifiant clairement, dans un chapitre spécifique relatif à l'appui au programme des actions

¹⁵² Rapport, cité à la note précédente, p.15.

¹⁵³ Dans la polémique interne à l'inspection sur la question de l'évaluation des risques, la conduite du projet en région PACA par l'ingénieur de prévention - agent contractuel n'appartenant pas au corps de l'inspection - sera stigmatisé par l'une des associations, révélant ainsi une volonté de fermeture de la profession : « Plus récemment, certains en région PACA sous la houlette de l'ingénieur de prévention de la direction régionale se sont fait les chantres de la modernité de nos pratiques ». Association L 611-10, 3 avril 2000. Mais, on peut aussi voir dans le statut non hiérarchique de l'ingénieur un atout pour rassembler les énergies en interne. Dans le comité de pilotage national, les ingénieurs de prévention étaient bien plus nombreux que les médecins inspecteurs et que les inspecteurs du travail.

coordonnées, la question de « l'animation des actions », de laquelle elle fait relever des « groupes de travail » (2 en 2001 et 3 en 2002¹⁵⁴) constitués par les « personnes ressources » locales et leurs correspondants de l'administration centrale. Notons néanmoins que l'emploi du terme « animation » pour caractériser ces groupes et non celui de « pilotage », est révélateur des oscillations, entre habileté gestionnaire, et régulation conjointe, que nous évoquerons plus bas.

L'IGAS a pris acte et valorise ce fonctionnement :

« L'administration centrale et les services déconcentrés se sont longtemps contentés du système du jeu des questions posées par les différents niveaux d'intervention et des réponses apportées par un bureau de la DRT (...). D'autres formes de relations se sont dégagées avec le temps. Les réseaux de correspondants spécialisés (...) les groupes de travail (.....) les séminaires départementaux, régionaux ou interrégionaux (...) »¹⁵⁵.

La légitimité de cette régulation conjointe auprès des inspecteurs est ancienne. Elle est inscrite d'abord dans leur engagement social et désir d'efficacité, dans la petite taille et l'homogénéité du corps qui préexistait à la création du ministère du travail, et dans leur mission statutaire de faire « des propositions relatives aux prescriptions nouvelles qui seraient de nature à mieux assurer la sécurité du travail »¹⁵⁶. Nous avons pu voir dans notre premier chapitre, des exemples de la part prise par les inspecteurs dans la production normative.

Mais, la légitimité de cette régulation est fragile compte tenu des divergences idéologiques, des contraintes de temps et de la défense par chacun de son autonomie.

Cette régulation conjointe suppose l'adhésion aux principes de l'action collective et de la collaboration à la définition des orientations nationales. Elle correspond à une revendication d'une fraction importante des inspecteurs, portée par l'Association Villermé qui lui a donné avec l'évaluation des risques une arène : un comité de pilotage.

« Au carences soulignées ci dessus s'ajoute l'absence de politique claire et incitatrice autre que celle de l'expérimentation de la part de la DRT (...). L'expérimentation ne saurait tenir lieu de politique pour les services. Il est temps, nous semble-t-il, au delà des nécessaires mises en commun et des échanges riches de diversités mais parfois non exempts de contradiction, de stabiliser des lignes forces de l'action. Un comité de pilotage pourrait utilement être mis en place dont le rôle serait, entre autre, de construire des orientations communes en matière d'ER, (...) »¹⁵⁷.

Une régulation conjointe nationale sur l'évaluation des risques réclamée par les groupes de travail locaux

Le groupe de travail régional sur l'évaluation des risques de la région PACA a sollicité fin 1997, de la DRT et de l'INTEFP, la mise en place d'un comité de pilotage national. L'Institut y souscrit d'autant plus rapidement que son directeur considérait dès novembre 1996¹⁵⁸ que toutes les incidences de l'évaluation des risques n'avaient pas été encore tirées en terme de démarche.

¹⁵⁴ « Les groupes de travail de chacune des actions "CHSCT-DP", "diagnostic local", "évaluation des risques" ainsi que celui du réseau des "personnes ressources Programme Actions Concertées" se réuniront trois fois au cours de l'année ». Circulaire DRT 14/02/2002.

¹⁵⁵ Rapport IGAS Roux/Nosmas mai 2002 au sujet des structures de dialogues DRT/SETE, p.67-68

¹⁵⁶ R 611-2 du code du travail et convention n°81 de l'OIT.

¹⁵⁷ Interdits avril 2000, article cité de Richard-Mollard M. et Pierret C. (2000), p.33.

¹⁵⁸ Sur la base de l'expérience forte de l'accompagnement de la démarche de la mise en conformité des équipements de travail qui donna lieu à un bilan collectif peu partagé par les services (Cf. infra notre encadré sur l'action de mise en conformité des équipements de travail) et à l'occasion d'un séminaire organisé en novembre 1996 « La prévention : un concept en évolution ? » ; Les actes en ont été publiés par l'INT en juillet 98 (en datant par erreur le séminaire de novembre 1997).

En juin 1998 l'INTEFP organisa un séminaire de trois jours auquel participèrent près d'une soixantaine d'inspecteurs et contrôleurs du travail sur le thème « évaluation des risques et nouvelles logiques d'intervention ». En ouverture le directeur des études en fixait l'objectif : « nous essayons à la fois d'élaborer une doctrine sur cette question et une méthodologie d'action »¹⁵⁹.

A partir de la mi 99, la DRT prit la place de l'INTEFP pour le pilotage du comité national, et informa les services de son objectif de « construire un "corpus" de contrôle, ensemble de références communes permettant de définir une démarche de services en la matière et de mettre au point des outils pour l'information sur cette obligation et le contrôle de son respect »¹⁶⁰.

Les points de vue des associations rivales d'inspecteurs du travail, incarnés par le groupe de travail d'Ile de France – proche des positions de l'association L 611-10- et par les groupes de travail d'Aquitaine et de PACA – proches des positions de l'association Villermé – s'exprimèrent dans cette instance¹⁶¹ et via les médias¹⁶².

Dans un jeu réussi¹⁶³ d'équilibriste, dont rend compte la circulaire du 23 février 2000 à laquelle chaque tendance pourra se référer, la DRT épousera les préoccupations de l'association L 611-10 en valorisant à l'égard de l'évaluation des risques la « mission classique de contrôle de conformité », tout en encourageant l'action de sensibilisation et d'accompagnement « partiel » de la démarche d'évaluation des risques, par les agents de contrôles, souhaitée par la région PACA.

Au terme de trois ans d'une course de lenteur avec la parution du décret, le comité produira la circulaire d'avril 2002 sur l'évaluation des risques scellant ainsi la fin du groupe de travail national interne à l'administration auquel se substitue jusqu'au début de l'année 2003 un groupe mixte, ministère – institutions de prévention, chargé d'élaborer une plaquette traduisant une doctrine commune.

3.3 UNE REGULATION CONJOINTE INSTABLE

Les régulations conjointes au sein du ministère sont instables. Pas seulement parce qu'elles souffrent de l'absence d'instances pérennes qui leur soient dédiées, ou de la faiblesse des régulations de contrôle et autonomes dont elle serait le produit de l'affrontement, mais aussi parce qu'elles s'inscrivent dans un contexte politique mouvant.

3.3.1 LA DIFFICULTE D'UNE DEMARCHE CONSTANTE DE REGULATION CONJOINTE DE LA PART DU MINISTERE EN MATIERE D'EVALUATION DES RISQUES

Dans le domaine de l'évaluation des risques, le ministère du travail a oscillé entre régulation de contrôle et régulation conjointe.

¹⁵⁹ « Actes du séminaire des 10-12 juin 1998 Evaluation des risques et nouvelles logiques d'intervention »

¹⁶⁰ Circulaire 10/02/1999, annexe VI

¹⁶¹ Les deux tendances se rapprochant pour dénier à l'évaluation des risques l'objectif de les hiérarchiser, et s'éloignant sur le degré d'implication de l'inspection du travail dans un accompagnement méthodologique des entreprises.

¹⁶² Dans la presse des Associations et dans les revues qui leurs donnèrent la parole.

¹⁶³ Equilibrisme réussi puisque le syndicat Sud Travail, proche des positions de L 611-10 et du groupe de travail Ile de France titrera à la suite de la publication de la circulaire 2000, une de ses publications : « Merci, Monsieur Marimbert ».

La structure nationale a vu changer son appellation dans le temps, sans que cela ne soit neutre. Elle s'intitule de 1997 à 1999 « comité de pilotage » quand l'animation en incombait à l'INTEFP. Courant 99, la DRT en prend l'animation, et, après avoir envisagé sérieusement sa suppression en fin d'année, elle le dénomme en 2000, « groupe de suivi », puis en 2001 « comité de suivi » et « comité national » et enfin en 2002 « groupe de travail ».

Ces variations traduisent les flottements du ministère et de la DRT quant au choix entre une régulation de contrôle de sa part ou une régulation conjointe. En faveur de celle-ci, nous trouvons le désir d'une prise en compte et d'une mobilisation effective des services déconcentrés, porté notamment par d'anciens inspecteurs du travail en poste à la DRT¹⁶⁴. En faveur de celle-là nous trouvons un mode de gestion économique des contraintes politiques auxquelles la DRT doit faire face et une préservation de son pouvoir. Dès lors, le choix qu'elle fait est mixte !

Censé élaborer la position ministérielle, le comité de pilotage – selon le terme employé à l'époque – se verra opposer en 1999, une fin de non recevoir à sa proposition d'amender le projet de décret sur l'évaluation des risques (le futur décret du 5 novembre 2001), et ce, sans explication sur les éventuelles négociations auxquelles sa rédaction avait donné lieu.

Par contre, toute latitude lui sera laissée pour élaborer la circulaire d'application qui paraîtra en avril 2002.

En revanche, la circulaire annuelle 2000, exprimant une première doctrine sur le rôle de l'inspection du travail en matière d'évaluation des risques, ne lui est pas soumise, pas plus que ne le sera la note du 4 novembre 2002 revenant sur des éléments clés de la circulaire d'avril 2002 dont la rédaction lui avait été confiée.

3.3.2 LES GROUPES DE TRAVAIL DANS UN ENVIRONNEMENT QU'ILS NE MAITRISENT PAS

Les régulations en œuvre au sein du ministère du travail, quelles que soient leurs formes, s'inscrivent dans le cadre politique général que le ministère ne manque pas de rappeler à ses agents, auprès desquels il évoque ses difficultés et ses succès en matière d'effectifs et de budget. Toutes consensuelles qu'elles paraissent, les questions de santé et de sécurité font partie des marchandages politiques, et le ministère du travail, en particulier lors des changements de gouvernement, est amené à procéder à des réorientations, telles que celles exposées dans le chapitre sur la politique publique concernant la mise en conformité des équipements de travail et l'évaluation des risques. Dans les deux cas, il s'agissait d'apaiser les revendications des employeurs.

Mais, les variations du ministère prennent un relief particulier lorsqu'un dispositif de régulation conjointe, tel qu'un groupe de travail national, est en place.

Citons le dépit, en 1982, rapporté par la revue de l'association Villermé, des inspecteurs du travail qui avaient participé à un groupe de travail, mis en place par la DRT en 1981 destiné à moderniser la réglementation en matière de santé et de sécurité dans l'industrie de la réparation navale et qui fut victime du recentrage politique de juin 1982 :

« Été 1982 : Changement de responsables à la DRT, qui "estiment souhaitable de reporter la réunion du groupe de travail prévue le 05/10/1982 à une date ultérieure". La "date ultérieure" est toujours attendue, alors que les discussions engagées au cours du premier semestre 1982 permettaient d'espérer un aboutissement rapide. L'inspection du travail reste de ce fait dépourvue en matière d'hygiène et de sécurité, de véritables moyens d'actions juridiques » Interd'Its n°19 décembre 1985, p.6.

¹⁶⁴ Au sein du bureau CT1-2 et comme conseiller technique du DRT. Les anciens inspecteurs sont néanmoins très minoritaires parmi le personnel de la DRT et n'y occupent pas les postes stratégiques.

Le processus se reproduit en 1995-1996, à l'occasion de l'alternance gouvernementale, qui amène un inspecteur à décliner l'offre de participation à un groupe de travail national sur « l'évaluation des risques de co-activité dans l'industrie chimique » en raison du refus du ministère de valider les travaux d'un groupe de travail précédent sur le thème proche des « grands sites utilisateurs ».

Citons sa lettre du 10 mai 1996 :

« Comme suite à vote courrier du 16 avril 1996, je vous prie de trouver ci-dessous quelques observations sur le projet de nouvelle circulaire sur le décret du 20 février 1992 :

1) Tout d'abord je regrette bien évidemment la position frileuse adoptée sur les plans de prévention (PDP) annuels, en nette contradiction avec la position exprimée par le groupe "grands sites utilisateurs" auquel j'avais participé.

(....°)

6) Groupe de travail "évaluation des risques de co-activité dans l'industrie chimique" : Outre le fait que je ne suis pas persuadé de l'intérêt à un groupe dont les conclusions seraient reçues par le Ministère de la même façon que le projet de lettre-type relatif au PDP annuels, je suis contraint de décliner toute proposition de participation à des groupes de travail, le DRTEFP de la région Aquitaine estimant que je ne passe pas assez de temps en visites d'entreprises ».

La mémoire des échecs de la régulation conjointe est longue, puisque le 8 janvier 2002 le syndicat SNU Travail emploi formation¹⁶⁵, dans un tract déplorant l'absence de suites données par le ministère à l'explosion de l'usine AZF, rappelait l'épisode :

« Or, le ministère sait très bien à quoi s'en tenir sur les risques liés à la sous-traitance, au moins depuis 1996, à cette époque le bureau CT1-2 avait réuni un groupe d'inspecteurs chargés du contrôle de grands sites industriels pour les faire plancher sur une analyse critique, dont il était ressorti la nécessité d'accroître les pouvoirs du CHSCT et d'interdire la pratique (inventée par l'UIC, le syndicat patronal de la chimie) des "plans de prévention annuels" qui ne permettent aucune analyse sérieuse. Au final, le Ministère a dissout le groupe en refusant de donner la moindre suite à ces propositions (lettre de CT1-2 du 16-04-1996) ».

En matière d'évaluation des risques nous avons rapporté la mise devant le fait accompli du comité de suivi national à l'occasion de la parution de la note de novembre 2002 revenant sur certaines dispositions de la circulaire d'avril.

Mais ce sont aussi les régulations locales conjointes et l'adhésion au principe des actions collectives qui sont menacées par les changements de caps, procédant d'une régulation de contrôle, comme en atteste la prise de position des quatre inspecteurs des Vosges, après avoir pris connaissance en mars 2003 du projet d'ordonnance relatif à l'évaluation des risques. Ils manifestent leur réprobation à leur directeur régional et le menace d'un repli vers l'autonomie dans l'hypothèse où les ordonnances en viendraient à « vider de son contenu l'obligation du document écrit évaluant les risques ». Citons-les:

« Nous serions amenés à tirer toutes les conséquences, dans notre quotidien, d'une remise en cause de ce à quoi, avec notre administration, nous avons cru et, en particulier, à reconsidérer sérieusement toutes les démarches visant à inscrire notre action dans des politiques volontaristes de planification, qu'elles soient dictées ou librement élaborées. **On ne peut pas impunément se moquer de ses agents, on ne peut plus revendiquer aucune autorité morale sur ses agents si, après les avoir engagés dans une action, on les abandonne sur l'autel du bricolage politicien.** Pour ne plus courir le risque d'être désavoué, on ne fait que ce que l'on décide, seul d'être capable de mener à bien »¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Scission de la CFDT intervenue en juillet 2001.

¹⁶⁶ Lettre du 26 mars 2003 des inspecteurs et contrôleurs du travail des Vosges à Monsieur le DRTEFP. Typographie d'origine.

Il y a donc bien une instabilité de la régulation conjointe résultant cette fois-ci des agents de contrôle, oscillant entre les deux régulations, entre l'autonomie et l'effort de travail collectif.

Le sentiment de déficience d'équité peut lui aussi pousser les agents au désengagement individuel ou à une régulation autonome. C'est ainsi que les contrôleurs du travail qui participaient - activement - au groupe de travail de la région PACA sur l'évaluation des risques, le quittèrent dans le cadre du mouvement revendicatif national en faveur de la reconnaissance de leur qualification. Dans son bilan le groupe de travail devait noter le handicap constitué par le décalage existant entre le professionnalisme des contrôleurs et la moindre reconnaissance statutaire qui leur était accordée.

3.4 EFFICACITE DE LA REGULATION CONJOINTE – LES APPRENTISSAGES QUI EN RESULTENT

Nous avons appréhendé la nouvelle obligation d'évaluation des risques comme un « choc » pour la prévention et pour l'inspection du travail. Nous avons considéré que la capacité de l'inspection à tirer partie collectivement de ses expériences, était essentielle pour la définition de nouvelles règles d'actions adaptées aux évolutions de son environnement.

Après avoir constaté la faiblesse des apprentissages organisationnels résultant des régulations de contrôles et autonomes, nous nous apprêtons à formuler une appréciation similaire à l'égard de la régulation conjointe. En effet, la régulation conjointe en œuvre au ministère du travail dans le champ de la prévention des risques professionnels souffre de trois faiblesses étroitement articulées. La première, est commune aux autres formes de régulation : la régulation conjointe est coûteuse en temps et, en l'état, peu contraignante (I) ; la seconde qui est l'envers du volontariat des agents, consiste dans la segmentation de l'inspection à travers une hétérogénéité des arrangements locaux (II), la troisième résulte de la faible mise en débat des expériences (III).

3.4.1 UNE REGULATION CONJOINTE PEU CONTRAIGNANTE ET COUTEUSE EN TEMPS

A l'image des autres régulations en œuvre au sein de l'inspection, les régulations conjointes que nous avons observées sont peu contraignantes (I). Les orientations qui en résultent demeurent floues et démunies d'indicateurs de résultats.

Elles souffrent aussi, dans leurs constructions et suivis, des contraintes de temps et de la personnalisation des projets victimes du « turn-over » des agents (II).

3.4.1.1 Des orientations peu contraignantes

Les programmes annuels d'actions prioritaires, édictés par la D.R.T, ont donné l'exemple. En effet, nous avons vu que, bien souvent, les actions nationales sont basées sur le volontariat et ne sont pas toujours assorties d'indicateurs de suivi. Leurs bilans, quand ils sont réalisés, ne sont pas restitués aux agents et ceux communiqués au CSPRP font apparaître un écart important entre les objectifs assignés et la réalisation¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Cf. chapitre 3 ; sans que pour autant ces écarts ne soient analysés.

Les orientations locales, résultant d'une régulation conjointe, reproduisent cette situation. Citons le constat de l'IGAS :

« Dans les régions visitées par la mission où la stratégie régionale d'action coordonnées est formalisée par la DRTEFP à partir d'objectifs affichés, ceux-ci restent relativement généraux et ne sont pas assortis d'indicateurs précis d'activité de l'inspection qu'il s'agisse du nombre de contrôles à effectuer ou des résultats à atteindre pour améliorer les conditions de travail. Le suivi de la mise en œuvre reste donc à un niveau relativement impressionniste, (...) » (IGAS, 2002b p.15).

« L'effort d'innovation reste incomplet et la conception d'outils n'est pas systématiquement conduite jusqu'à la mise à l'épreuve des réalités. Surtout on court le risque de produire des instruments qui ne seront pas entièrement exploités ou ne le seront que dans quelques sections, accroissant ainsi le décalage entre les sections dans la façon d'assurer la mission de services publics de l'inspection du travail »¹⁶⁸

Bien souvent les groupes de travail n'investissent que le champ cognitif en produisant des outils, tandis que la décision d'action, empiétant sur l'autonomie des agents, reste dans l'implicite.

Lorsque des orientations contraignantes sont conjointement définies, leur légitimité auprès des agents qui n'ont pas participé à leur construction, est difficilement acquise, en particulier lorsque le dispositif est novateur¹⁶⁹. Rapportons notre expérience de participants à l'adoption en 2003 d'une politique de services en matière d'évaluation des risques dans la région PACA. La légitimité pour l'ensemble des inspecteurs des décisions produites par le groupe de travail, et validée par le directeur régional, a nécessité plusieurs mouvements d'aller retour entre l'ensemble des agents – réunis ou non en réunion de service départementale – et le groupe de travail.

La faiblesse de la régulation conjointe que nous avons observée, nous paraît imputable à quatre facteurs. Le premier est la faible légitimité des inspecteurs y participant, non mandatés par leurs pairs, sur ce qui n'est qu'une construction, qui plus est innovante dans le cas de l'évaluation des risques, et non une négociation sur des positions préétablies. La deuxième est la prudence des inspecteurs dans l'édiction de contraintes qui s'appliqueront à leur propre égard et en particulier sur des sujets qu'ils ne maîtrisent pas. La troisième, est la carence de la hiérarchie, résultant notamment d'une faible compétence en conduite de projet et, dans le cas de l'évaluation des risques, de la problématique s'y rapportant. Enfin, la régulation conjointe, qui constitue aussi, en bout de course, une régulation de contrôle, nécessite un engagement fort de la direction afin de la rendre crédible et efficace.

Attardons nous sur les deux derniers facteurs.

Le déficit cognitif de la direction nourrit son désengagement.

L'exemple de l'action dans le domaine de l'évaluation des risques permet d'imputer aussi les difficultés de régulations au déficit cognitif de l'institution dans le domaine qui constitue l'objet de travail. C'est ce que note le consultant qui a procédé au bilan du fonctionnement du groupe de travail sur l'évaluation des risques de la région PACA:

« Le sentiment général est que la hiérarchie a "laissé faire", sans fixer d'objectifs et sans inscrire le Groupe dans une stratégie. En d'autres termes elle n'a pas réagi de manière fonctionnelle mais individuelle, bienveillante, indifférente ou vigilante quant aux travaux menés. Cela signifie-t-il une défaillance de la direction ? (...) Or, la question était tellement neuve, les coopérations seulement ébauchées, la culture de la prévention peu répandue.

¹⁶⁸ IGAS, (2001a) ; Rapport Boulanger p.18.

¹⁶⁹ L'organisation de contrôles communs des activités saisonnières d'hôtellerie/restauration, ou de chantiers du bâtiment ne pose pas ce type de problèmes car il ne s'agit que de reproduire des savoir-faire dans une temporalité et investissement limité.

De ce fait, il n'est pas surprenant que le Groupe n'ait pas trouvé au niveau régional des axes stratégiques clairement définis »¹⁷⁰.

La régulation conjointe est un pari sur son efficacité (Paradeise C. 2001)¹⁷¹. Aussi, les agents anticipent dans l'effort de construction le fait que des règles seront effectivement produites et qu'elles seront ou non, respectées par leurs pairs et contrôlées par la hiérarchie. Dès lors, la faible autorité de l'encadrement, après avoir entaché de doutes les prescriptions descendantes, fait de même avec celles résultant d'une régulation conjointe.

Citons les inspecteurs du travail lyonnais :

Patricia : « il y a un groupe de travail en ce moment, sur les ambulances qui doit vivre depuis au moins un an mais qui a du mal à accoucher ».
Simone : « ça ne fonctionne pas très bien parce que nos deux directeurs adjoints ils sont bouffés par tout un tas de trucs et manifestation.... ».
Patricia : « ils n'ont pas le temps ».
Simone : « ils ne jouent pas leur rôle à ce niveau là, quoi. Il y a des groupes de travail qui avaient démarré, bon après ça...ça ne suit pas derrière, quoi. Il ne vont pas jusqu'au bout de la démarche. Enfin bref ! »

Ainsi, lorsque les résultats de l'activité du groupe se font attendre, la légitimité d'un travail collectif organisé est atteinte. C'est ce que note Reynaud JD. : « Les régulations sont soumises à un arbitrage par les résultats (...). La légitimité d'une action collective n'est pas séparable de l'efficacité de l'entreprise qu'elle constitue » (Reynaud E. et Reynaud JD. 1994 p.237).

Dans ces conditions, l'économie de temps par les agents les amènent à se contenter de simples échanges, le plus souvent dans un cadre informel, au lieu et place de la construction de nouvelles règles.

3.4.1.2 Des contraintes de temps

Le « travail collectif interne » sur lequel nous avons interrogé les inspecteurs, et auquel nous assimilons, pour les besoins de la démonstration, les régulations conjointes internes, se heurte pour plus de 80% des inspecteurs à une charge de travail excessive. Les carences de l'encadrement que nous avons évoquées plus haut sont citées, en seconde position, par 60% des agents. Dès lors, c'est, en premier lieu, la « motivation de quelques IT/CT » qui facilite ce travail pour 71% des inspecteurs.

Rapportons cet entretien collectif avec des inspecteurs qui rend compte du coût d'un travail collectif, conçu en dehors d'une organisation, et reposant sur des individualités :

Simone : (...°) Enfin moi, je sais que j'ai essayé d'animer deux fois des ateliers donc sur la prévention des risques chimiques, cancérogènes. Je pense que ça correspond à un besoin puisque les collègues sont demandeurs, après ils me disaient : « Ah ben, recommence ! » Je ne peux pas faire ça sans arrêt ! (*Rires*)
Interviewer: Et ces ateliers tu les avais...tu les avais animés seule ?
Simone: Avec l'ingénieur de prévention de la DR (*Silence*)

¹⁷⁰ Rapport du cabinet CATEIS "Evaluation du groupe régional évaluation et prévention des risques professionnels", juin 2002, p.6. Ce rapport est annexé au rapport d'évaluation de sa propre activité par le groupe de travail précité réalisé en novembre 2002 – document ronéoté.

¹⁷¹ « Un pari, selon lequel l'interaction est porteuse d'un avenir plus riche », Paradeise C (2001), « La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique », document ronéoté, ENS de Cachan – GAPP, Le 31 août 2001.

Patricia: Non, mais c'est vrai qu'on a un problème qui tient à l'absence, à l'absence de disponibilité qui est lié à la surcharge vraiment, dont souffrent nos directeurs adjoints de travail hein !

Simone: Puis, c'est aussi la grosse, la grosse maison, quoi. Je ne sais pas c'est pas facile, hein ! C'est dommage parce que je pense qu'il y a des compétences en interne qui, qui font qu'on pourrait...

Patricia: A la fois des compétences et puis des demandes de la part de nos collègues, sur tel ou tel thème. En fait on a beaucoup de mal à institutionnaliser un échange au niveau du département sur les pratiques et les compétences.

Simone: Ouais !

Patricia: ça n'existe pas ! Ça n'existe pas !

Simone: Ben l'année dernière j'avais animé aussi deux ateliers sur les...ben les problèmes d'amiante, les chantiers de retrait et c'est vrai que là aussi, les collègues étaient très demandeurs. Mais il aurait fallu en faire je ne sais pas combien, enfin bref...

Interviewer: Et alors ?

Simone: Ben non, ça c'est arrêté ! (*Rires*)

Interviewer: Pourquoi ?

Simone: Ben parce que c'est trop lourd, c'est ça le problème, quoi.

Interviewer: Ben trop lourd pour toi, quoi ? Ben, alors, Patricia peut en animer ?

Patricia: Moi, je n'ai pas les compétences de Simone, en matière d'amiante.

Simone: (*Rires*)

Patricia: Moi j'en ai d'autres ! Non mais c'est ça qui est terrible ! Moi je suis persuadée qu'ici il y a des gens qui sont hyper compétents sur des domaines qui pourraient intéresser d'autres collègues. Alors Simone, elle nous apporte des choses dans le domaine etc.

Simone: Ce qui est important c'est d'échanger, on n'a pas suffisamment d'occasions d'échanges.

Patricia: Par exemple quand même, ici dans le département du Rhône, je ne suis pas sûre que tous les départements en soient là, mais il y a quand même plusieurs référés qui sont intéressants. En matière hygiène sécurité, travail le dimanche, etc. On n'a pas réussi à capitaliser ces compétences là. C'est pas normal ! C'est pas normal !

Simone: Je pense qu'il y a beaucoup de collègues qui ne sont pas au courant de ce que font les uns et les autres dans....

Ainsi, la régulation conjointe est une affaire de temps et de personne. Prenons l'exemple de la région PACA qui nous amène à considérer que ces paramètres ne sont pas indépendants de l'organisation du travail et des choix de la direction qui permettent au travail collectif de s'enraciner dans les pratiques et le légitime.

De 1993 à 1997 l'inspection du travail de la région PACA mena une action de prévention des risques professionnels dans les établissements de soins privés, qui préfigura celle sur l'évaluation des risques. Cette action construite par un groupe de travail, et pilotée par le même ingénieur de prévention, mêlait action d'accompagnement des acteurs et action de contrôle.

En mai 1998 la DRTEFP PACA établissait, en collaboration avec l'Observatoire régional de la santé, un bilan de cette action¹⁷².

Le volet « impacts internes » de ce bilan fait apparaître que « la durée de l'action initialement fixée à trois années a en fait, été portée à cinq ans. On notera surtout que si l'objectif et la stratégie sont restés identiques, de nombreuses actions se sont ajoutées. Ceci nous permet de mieux mesurer le temps nécessaire à la conduite de ce type d'action » (p.59). Dès lors, « se déroulant sur une période assez longue, l'action a connu des départs d'agents et leurs remplacements par leurs successeurs sans que leur intégration ait toujours été bien réalisée » (p.50).

Dans ces conditions, on mesure l'importance de la continuité dans le pilotage du groupe de travail.

¹⁷² Bilan de l'action "établissements de soins dans le secteur privé" 1993-1997 – Action conduite par l'inspection du travail, mai 1998, DRTEFP PACA. Cinq inspecteurs, un contrôleur, un médecin inspecteur et l'ingénieur de prévention ont participé à la rédaction de ce bilan.

Le bilan fait aussi apparaître le temps individuellement consacré à l'action. Celui consacré à l'activité en groupe de travail y apparaît substantiel(tableau page suivante).

Temps consacré par deux agents à l'Action Etablissements de Soins entre 1993 et 1997 (exprimé en ½ journée)	Agent x		Agent y	
	½ journées	%	1/2journées	%
Réunions du groupe de travail	30	29%	18	23%
Stages de formation du groupe de travail	6	6%	6	8%
Sous total temps collectif consacré à l'action	36	35%	24	31%
Rencontres (CHS, Médecins du travail, Colloque)	7	7%	7	9%
Travail personnel de recherche	4	4%	2	3%
Travail personnel de rédaction des lettres d'observation	4	4%	4	5%
Travail personnel de remplissage des grilles d'évaluation	2	2%	3	4%
Sous total temps individuel consacré à l'action	17	17%	16	21%
Contrôles en entreprise	27	26%	21	27%
Réunion CHSCT en entreprise	24	23%	17	22%
Sous total temps de présence en entreprise	51	49%	38	49%
Total	104	100%	78	100%
Précisons que l'agent x avait pris davantage de responsabilités dans le groupe de travail et que son secteur comportait davantage de cliniques d'où le budget temps plus important pour cet agent. Source : Bilan de l'action "établissements de soins dans le secteur privé" 1993-1997 – Action conduite par l'inspection du travail, mai 1998, DRTEFP PACA				

Le bilan se satisfait de cet emploi du temps au regard de l'impératif du « contrôle » ou de la « présence en entreprise », qui, selon les agents et leur hiérarchie, constitue la mission de l'inspection et l'épreuve de vérité de toute activité « non inspectante » :

« Cette répartition atteste d'un équilibre satisfaisant entre la mission de contrôle et celle induite par l'évaluation : le début de l'action a été marqué par de nombreuses réunions qui se sont ensuite espacées et ont cédé la place à l'activité en entreprise »¹⁷³.

3.4.2 L'HETEROGENEITE DES ARRANGEMENTS LOCAUX EN MATIERE D'EVALUATION DES RISQUES

L'adhésion limitée aux actions collectives et aux régulations conjointes, s'est faite autour du principe d'arrangements locaux. En effet, pour les inspecteurs, ils présentent les avantages de valoriser le terrain, de raccourcir la chaîne de la délégation nécessaire aux régulations, et de permettre un contrôle de la réalité de la mise en œuvre de l'action par un simple regard sur leurs pairs.

Cela se traduit par une grande diversité des arrangements et par une grande faculté d'adaptation de ceux-ci qui amènent les objectifs et modalités d'actions à évoluer avec le temps. Ces atouts constituent aussi des handicaps pour l'apprentissage. La confrontation des objectifs aux résultats n'est pas facilitée, pas plus que celle des arrangements des différentes régions entre eux.

Décrivons rapidement différents référentiels d'actions afin de mesurer toute l'hétérogénéité et l'évolution des arrangements locaux :

De 1997 à 2002, la région PACA, partisane d'une action de contrôle combinée à un accompagnement des entreprises, a mené de front la production de documents pédagogiques, à l'intention commune des entreprises et des agents de contrôle, et la réalisation d'outils de contrôle laissés à la libre disposition des agents de la région. Le recours à l'intervention de consultants pour assister les entreprises, préconisé depuis 1998 par la DRT n'a été développé qu'à partir de 1999 après que la production des outils soit effective.

¹⁷³ Nous reviendrons sur ce bilan dans nos développements ultérieurs sur l'apprentissage.

Dans ces conditions, la promotion des consultants ne se substituait pas à la mission de contrôle fondatrice de l'unité de l'inspection du travail. Elle ne se situait pas en concurrence avec l'activité « cognitive » développée par le groupe, puisque le cahier des charges de leurs interventions consistait à tester la méthodologie d'évaluation des risques élaborée par le groupe et préconisée aux employeurs.

L'évolution ultérieure, la plus significative, des orientations définies par la région PACA concerne leur degré de "coercition" à l'égard des agents. Légitimé par la régulation nationale – concrétisée dans la circulaire sur l'évaluation des risques d'avril 2002 – et arrivant aux limites de l'action collective fondée sur le volontariat, le « groupe de travail » de PACA propose au directeur régional, l'adoption d'une « politique de service » que celui-ci valide en employant des termes forts, peu utilisés habituellement par un chef de service dans le champ des actions de l'inspection du travail : « Je demande donc à tous, d'appliquer cette note et de contribuer à son évolution éventuelle »¹⁷⁴.

Dans la foulée de cette régulation, mais d'une manière distincte attestant d'une prudence dans la prescription, des indicateurs permettant de mesurer la mise en œuvre de la note sont institués, qui révèlent l'atteinte du second palier de Friedberg concernant une régulation de plus en plus explicite, consciente et finalisée.

Le groupe de travail de la DRTEFP d'Ile de France, dont la majorité était sceptique – si ce n'est hostile – à l'égard de l'obligation d'évaluation des risques, a cantonné son activité de 1998 à 2001 à « un état des lieux des obligations d'ores et déjà existantes en matière d'évaluation des risques dans les décrets particuliers en matière de santé et de sécurité au travail » sur la base duquel peut être mise en œuvre une action pénale par les agents de contrôle¹⁷⁵. Peu productrice de liens entre les agents, cette politique correspond à une mise en retrait à l'égard de l'évaluation des risques abordée, tant sous l'angle de l'accompagnement des entreprises – ignoré par le groupe –, que sous celui du contrôle laissé à l'initiative des agents. Elle est le produit d'une faible régulation locale et de l'influence du groupe d'inspecteurs affiliés à l'association L 611-10.

En février 2003 la DRTEFP édite un opuscule établi par le groupe de travail régional « L'évaluation des risques, quel enjeu et quelle pratique pour l'inspection du travail ». Prévue depuis 2001, cette publication traduit aussi les pressions sur les agents opérées par la circulaire nationale d'avril 2002 et par les demandes émanant des entreprises, résultant de leur obligation d'élaborer, depuis novembre 2001, une évaluation écrite des risques¹⁷⁶. L'existence même de ce document et son contenu attestent d'une évolution du groupe de travail et/ou des compromis qu'il scelle. Citons un exemple. Tandis qu'en août 1999, les inspecteurs de ce groupe récusait tout contrôle du contenu de l'évaluation des risques,¹⁷⁷ le document de 2003 propose des éléments permettant d'apprécier la pertinence de l'analyse des risques.

¹⁷⁴ « Politique de service, modalités de traitement du document unique d'évaluation des risques par l'inspection du travail » note ronéotée de Chambarlhac Y., DRTEFP PACA, avril 2003.

L'étude des termes employés dans les prescriptions internes à l'inspection du travail constituerait une clé d'entrée pour analyser les régulations et un révélateur de la "prescription floue", permettant de ménager la prise en compte des aléas du travail, étudiée par Faïta D. et Leduc M. et du "statut pragmatique de la règle", rendant compte de la manière dont elle prétend guider la conduite d'une personne, étudié par Dodier N. Faïta D. et Leduc M. (2002) « Savoir-faire d'encadrement et prescription floue »; Dodier N. et alii (1996).

¹⁷⁵ Collection « les notes techniques » L'évaluation des risques DRTEFP Ile de France Avril 2001

¹⁷⁶ Il est significatif que le document Ile de France comme le document PACA propose aux agents une lettre type destinée à faire face à l'afflux redouté de « Document unique d'évaluation des risques » dans les services

¹⁷⁷ « Nous ne sommes pas plus qualifiés pour apprécier la qualité de l'évaluation des risques que pour évaluer la qualité, par exemple, d'un plan général de coordination » Lettre de quatre inspecteurs membres du groupe régional de travail au CRTEFP d'Ile de France, 12/08/1999.

Cette région nous donne aussi à voir comment une régulation nationale ne met pas fin à des régulations locales divergentes. Ainsi, tandis que le ministère fait de la question de l'évaluation des risques un élément central de la prévention et de l'activité de l'inspection, le document de la région Ile de France banalise l'enjeu et le contrôle de cette réglementation. Ce document, qui n'est pas préfacé par le DRTEFP, révèle une régulation faible.

Dans les années 1997-2001, les agents d'une autre région, les Pays de Loire, se situent à mi-chemin. Privilégiant l'approche par le contrôle de l'évaluation des risques, ils ont construit une grille de contrôle permettant de s'assurer de la mise en œuvre effective par les entreprises des quatre étapes, identifiées par eux-mêmes, comme caractéristiques d'une démarche accomplie d'évaluation et de prévention. Dans un second temps, avec le souci d'aider les entreprises, ils ont publié, sous forme papier et CD Rom, un document explicitant les quatre étapes. Cette démarche est le produit d'une volonté de régulation locale, de l'octroi d'un rôle stratégique à la démarche d'évaluation des risques en même temps que d'une approche « inspecto- centrée » de l'activité de l'inspection.

Loin d'être exhaustif, ce tableau serait déséquilibré, si nous n'évoquions pas des régions « plus orthodoxes » au regard des orientations nationales et qui n'ont investi la question de l'évaluation des risques que sous l'angle de l'information et de la sensibilisation des entreprises, et qui impliquèrent dès lors beaucoup moins, les inspecteurs du travail. Ainsi, de 1997 à 1999 l'échelon régional bourguignon pilota une action de promotion de l'évaluation du risque amiante, mise en œuvre par l'AFPA, en concertation avec les organisations professionnelles du BTP, sans impliquer les agents dans une action de contrôle. La région Franche-Comté fit-elle aussi le choix en 1998-1999 de s'adresser exclusivement aux entreprises, en construisant avec sept d'entre elles, la CRAM et le patronat local, sans la participation de l'inspection du travail, un outil d'évaluation des risques popularisé ensuite auprès des entreprises¹⁷⁸.

3.4.3 LA MISE EN DEBAT DES EXPERIENCES ET LA PRODUCTION DE REGLES NOUVELLES

Il existe bel et bien, dans les nombreux arrangements locaux concernant l'évaluation des risques, comme dans d'autres domaines, des régulations conjointes. Mais, nous en avons constaté le caractère peu contraignant. Comment tirer le bilan collectif de ce qui a été remisé en haut d'une armoire sans en prendre connaissance, de ce qui n'a pas été mis en œuvre, de ce qui a été réinterprété par chacun ? Comment tirer des bilans s'il n'y est pas investi le temps nécessaire ? Et à quoi sert-il de débattre s'il n'en résulte pas de nouvelles règles ?

Dès lors, c'est les capacités d'apprentissage collectif qui sont affectées.

Le ministère est conscient de ces faiblesses, et l'écrit dans le rapport Chaze en 2001 :

« Beaucoup d'initiatives locales ont été prises pour réformer les méthodes de travail et le fonctionnement des sections d'inspection dans le sens d'une plus grande efficacité (...). Ouvrant des pistes riches d'enseignements, ces expérimentations très dépendantes de l'investissement personnel de certains agents et/ ou d'une volonté hiérarchique isolée, n'ont pas été suffisamment repérées ni relayées par l'administration centrale. Même lorsque cela a été le cas (Cf. POEME, l'évaluation des risques et l'appui au dialogue social) les conditions d'une véritable capitalisation n'ont pas été réalisées » (Rapport Chaze, janvier 2001, p.6).

¹⁷⁸ Les actions menées en Pays de Loire, PACA et Bourgogne ont fait l'objet d'une présentation lors du séminaire sur « l'évolution des pratiques de l'inspection du travail –journées d'échange 4-5 novembre 1999 » à l'INTEFP. Voir les actes publiés par l'INTEFP.

De 1981 à sa disparition en 2002, l'Association Villermé a constitué un forum pour la profession des inspecteurs, sans parvenir – et tel n'était pas son but – à produire des doctrines, ni de nouvelles règles du métier¹⁷⁹.

Depuis la fin des années 90, le ministère essaie de mettre en débat les expériences accumulées ici et là par les services déconcentrés.

Il s'agit, par le biais de groupes de travail temporaires¹⁸⁰, de rencontres de personnes ressources sur un thème, de réunions des réseaux de formateurs, de séminaires sur les pratiques professionnelles¹⁸¹, d'expérimentations d'évaluation, de la mise en place d'un réseau « d'agents ressource - méthode »¹⁸², de « créer un espace de réflexions, d'échanges et de capitalisation entre les agents de l'inspection du travail et de renforcer la place de l'inspection du travail au sein des services du Ministère »¹⁸³.

Depuis peu, et à plusieurs reprises (C.2000, 2001), et notamment en ce qui concerne des thèmes tels que l'évaluation des risques, l'amiante, l'action à l'égard des agents cancérogènes, le cadre méthodologique du diagnostic local, les circulaires évoquent la nécessaire « capitalisation » de l'expérience accumulée, sans en définir le sens. A propos de l'évaluation des risques la circulaire 2000 parlera de

« capitaliser les réalisations (méthodes et outils) afin de constituer une "boîte à outils" dans laquelle les échelons locaux pourront puiser en tant que de besoin ce qui permettra à ceux qui ne sont pas encore engagés dans cette démarche de réduire le plus possible le temps d'initialisation » ; « le groupe de suivi (...) opérera une analyse et une validation des méthodes et des outils conçus, avant de les remettre à disposition des services ».

La définition ainsi donnée de la « capitalisation » permet cependant de redouter que ne soient pas mis en débat les pratiques mais davantage les modèles, creusant ainsi l'écart avec la pratique et sapant la légitimité des éventuelles productions qui en résulteraient.

Il est encore trop tôt, pour porter un jugement sur ces intentions. Evoquons néanmoins quelques expériences de « capitalisation ». L'une ancienne concernant l'action sur la mise en conformité des machines menée en 1993-1997, l'autre récente concernant le comité de pilotage national sur l'évaluation des risques, et une dernière concernant le même sujet en région PACA.

¹⁷⁹ L'Association Villermé lors de sa création en 1981 avait pour ambition de « rompre l'isolement professionnel, cet individualisme essoufflé pour réhabiliter les pratiques opératoires, le terrain, par la confrontation, l'échange et la réflexion ». Elle reprochait à la hiérarchie d'avoir « omis de mettre en œuvre une coordination et une circulation de l'information vive, intégrant l'expérience du terrain, si indispensable à une action plus pertinente et plus efficace ». Association Villermé, « Le rôle de l'inspection du travail dans l'application du nouveau droit », rencontre nationale des 20 et 21 novembre 1982, n°6 spécial Interd'Its, janvier 1983, p.3

¹⁸⁰ Sur l'évaluation des risques 1999-2002, sur la co-activité en 1996-1998 – dont les résultats n'ont jamais donné lieu à une communication –, sur l'amiante, les équipements de travail.

¹⁸¹ 4-5/11/1999, 29-30/11/2000 à l'INTEFP. Réhabilitant la question de la mise en débat des pratiques professionnelles, l'impact de ces séminaires est néanmoins limité par l'absence d'articulation avec des débats locaux et de production collective, Echanges sur les pratiques professionnelles de l'inspection du travail, Actes du deuxième séminaire 29-30 novembre 2000, Ministères des affaires sociales, du travail et de la solidarité, septembre 2003.

¹⁸² La note du 5 juin 2003 du DAGEMO et du DRT rappelle la mission des agents « appui ressource méthode » et inventorie dans les DDTEFP 18 agents en charge de ces attributions, à temps plein ou partiel.

¹⁸³ Présentation du deuxième séminaire sur l'évolution des pratiques professionnelles de l'inspection du travail 29-30 novembre 2001- Plaquette de présentation.

Premier exemple : De 1993 à 1997, la mise en conformité des machines a donné lieu à une mobilisation importante de l'inspection du travail, en même temps qu'à un dispositif juridique novateur qui a perturbé l'inspection¹⁸⁴.

Dans un élan novateur, dès la fin de l'année 1994, alors que l'action n'était pas achevée, la DRT et l'INTEFP décidaient de procéder à une évaluation de l'action conduite en terme d'impact sur les services et de généralisations possibles de la démarche mise en œuvre. Une mission était confiée à l'IGAS assisté d'un consultant qui procéda à l'audition de près d'une centaine d'agents des services déconcentrés dont 80 inspecteurs et contrôleurs dans 15 départements. Un rapport dérangeant à l'égard de la conception traditionnelle du contrôle était établi et diffusé dans toutes les sections d'inspection, et, le dix huit avril 1996, l'IGAS rendait compte de sa mission lors d'une réunion nationale à laquelle ne participaient que.... Dix huit agents des services déconcentrés : sept représentants des DRTEFP et onze des DDTEFP ! (IGAS, 1996a). Le rapport quant à lui ne fut même pas cité dans les circulaires 1996 et 1997 et ses principales leçons ne furent pas réinvesties dans la conduite du projet sur l'évaluation des risques. Citons-les :

« Les enseignements à tirer pour la conduite de l'action :

«- négocier d'abord avec les branches, et ensuite réglementer, et non l'inverse

- s'il faut lâcher du lest sur le délai, le reporter de façon unique pour toutes les branches, tous les organismes, garder l'uniformité réglementaire et enfin se donner le temps de faire un travail sûr avec les branches,

- (...) quand il y a un virage important ou une difficulté, on est capable de le comprendre, alors pourquoi le cacher ? » (IGAS, 1996a p.44).

Deuxième exemple : Pour contribuer à la construction d'une doctrine sur l'évaluation des risques, le ministère confia en 1999 à un consultant le soin d'animer une confrontation entre les trois premières régions à avoir investis ce champ (Bourgogne, Pays de Loire, PACA), et de faire une synthèse des actions menées dans ce domaine. Chaque région exposa l'idéal de sa méthode mais la « capitalisation » des expériences buta sur de multiples difficultés qui ne furent pas levées. Difficultés méthodologiques portant sur le choix de l'objet analysé (allait-on parler des difficultés rencontrées, des résultats atteints ou uniquement des objectifs poursuivis), et sur la comparaison de pratiques totalement hétérogènes (la comparabilité de l'action Bourguignonne et des deux autres régions était faible). Difficultés aussi à discuter d'expériences dont les objectifs initiaux sont le plus souvent flous. Difficultés culturelles aussi à parler de ses propres pratiques, de ses propres difficultés plus que de la résistance des entreprises ! Difficulté enfin, à accepter d'investir du temps dans ce travail d'analyse. Aussi, le résultat fut décevant et la synthèse consista pour l'essentiel en un exposé juxtaposant les démarches¹⁸⁵.

Dès lors et compte tenue de la volonté de la DRT de ménager les positions divergentes au sein de l'inspection sur les pratiques professionnelles, il n'est pas étonnant que les règles que le comité de pilotage national produisit dans la circulaire du 18 avril 2002, concernant quasi-exclusivement les obligations des entreprises et aucunement la pratique des services.

Dernier exemple : Dans un souci d'avancer dans la production d'une doctrine régionale relative au fonctionnement par groupe de travail, la région PACA procéda en 2001 à une évaluation du fonctionnement de son groupe de travail sur l'évaluation des risques, en activité depuis 1996. Ce bilan, dont la définition du cahier des charges, la réalisation et la validation s'échelonnèrent sur un an, fit apparaître précisément la fuite en avant du groupe dans son

¹⁸⁴ Voir l'encadré III-3à ce sujet, chapitre 3.

¹⁸⁵ Il fut publié dans les actes de la journée d'échanges des 4-5/11/1999 sur l'évolution des pratiques de l'inspection du travail.

fonctionnement quotidien devant la confrontation sur les pratiques : « globalement il apparaît que le groupe n'a pas assez travaillé sur l'écart entre la doctrine (élaboré par lui-même) et les situations concrètes des agents »¹⁸⁶.

Sur la base de cette introspection, le groupe de travail fut en mesure de définir pour la première fois dans la région des règles, sommaires, relatives à « l'organisation et le fonctionnement des groupes de travail », dont l'avenir dira si l'organisation locale a su les incorporer.

Ainsi, malgré l'existence d'expériences positives, il ressort de notre étude que domine l'absence de culture de bilan sur la base desquels seraient adoptées de nouvelles règles de fonctionnement de l'inspection du travail, au prix éventuellement d'arbitrages internes par une autorité reconnue par les agents.

CONCLUSION

Nous avons voulu explorer dans ce chapitre la dynamique du groupe professionnel des inspecteurs dans les coopérations qu'ils nouaient entre eux, et, à leur frontière immédiate, avec leur hiérarchie. Nous y voyions une dimension essentielle de l'identité du groupe professionnel, de la construction du sens, et de ce qui est légitime pour les inspecteurs. Nous voyions, dans ces coopérations, une ressource pour une appropriation de la nouvelle obligation d'évaluation des risques, susceptible de poser les jalons de la construction d'un paradigme renouvelé de l'action publique de prévention.

Pour cela nous avons eu recours au concept de régulation, travaillé par Reynaud JD., et à ses différentes composantes, les régulations de contrôles, autonomes et conjointes.

Une régulation de contrôle faible et en évolution

Le contrôle de l'activité des inspecteurs, et l'expression d'un prescrit à leur égard, sont faibles¹⁸⁷ et évolutifs.

L'évolution concerne le passage, ou plus précisément la combinaison, d'un contrôle artisanal et bureaucratique à un contrôle « managérial » inachevé. En trente ans, et s'accroissant depuis dix ans, l'exigence de résultats quantitatifs sous la forme d'un certain nombre de visites et de relevés d'infractions, tend à s'effacer devant l'exigence d'un travail qualitatif caractérisé par la mise en œuvre de processus et l'implication dans des projets, dont les agents sont censés rendre compte à travers des évaluations et bilans. Le discours exprimé à cette occasion par le ministère, et qui est repris au moins partiellement par des porte-parole de l'inspection et par une fraction significative des inspecteurs du travail, renvoie à l'efficacité de l'organisation que constitue l'inspection du travail et s'éloigne d'une approche en terme d'éthique.

Les exigences adressées aux inspecteurs sont peu contraignantes. Les directeurs départementaux sont mobilisés par d'autres tâches, ils ne sont pas formés au management¹⁸⁸ ni à la conduite de projet et leur passé d'inspecteur du travail les rend sensibles à l'autonomie que revendiquent les inspecteurs.

¹⁸⁶ P.18 du rapport du consultant, le cabinet Catéis.

¹⁸⁷ Cette faiblesse ne date pas d'hier puisque le conseiller d'Etat Jouvin dans le rapport du même nom sur l'inspection du travail en 1973 notait la faiblesse des directives adressées aux inspecteurs.

¹⁸⁸ Signalons aussi que le rapport des inspecteurs à leur carrière ainsi que les modes de gestion et de rémunération du personnel privent, en dehors des cas extrêmes, la hiérarchie de moyens de gratification ou de sanction.

Pour l'essentiel, ils laissent aux usagers le soin d'opérer le contrôle sur l'activité des agents, sous la forme des recours, hiérarchiques ou contentieux, intentés contre les décisions des inspecteurs ou de plaintes adressées à la hiérarchie en cas de défaut de résolution de leur problème par l'inspecteur. Nous observons de leur part, en quelque sorte, une délégation du contrôle du travail des inspecteurs au « marché », pour reprendre la typologie de Freidson (Freidson E. (1996)¹⁸⁹.

Dès lors, de nombreux agents ont un sentiment d'abandon, voire, quand les autres modes de régulation sont défaillants, d'anomie. Citons Richard :

Question : L'administration qu'est-ce qu'elle attend de toi ?

Richard : Qu'est ce que l'administration attend de moi ? Vingt dieux ! Et ben je le sais pas trop. Si ! mais c'est presque anecdotique. Je sais de façon certaine, que l'administration attend de moi, que pour le 11 du mois, j'ai saisi dans ma bécane mon activité du mois précédent.

Ca je sais que l'administration attend ça de moi. Au-delà je sais pas. Peut-être l'administration attend-elle de moi, que les problèmes susceptibles de surgir dans la section, soient pris en compte immédiatement pour pas que ça déborde trop le cadre de l'entreprise, peut-être. Mais, je sais pas vraiment ce que l'administration attend de moi.

Question : Les problèmes qui pourraient surgir ?

Richard : Un conflit dans telle ou telle boîte. Il faut, il faudrait peut-être que j'intervienne, et puis de le faire rapidement, peu importe si on me le demande ou pas, car les partenaires sociaux ont peut-être aussi la volonté que leurs conflits durent un peu pour asseoir leurs revendications. Sinon, ce que l'administration attend de moi ? Ma foi, mes états !

Question : Et toi, qu'est-ce que tu attends d'elle ?

Richard : Qu'elle mette à ma disposition les moyens de fonctionner, c'est tout.

Citons encore l'introduction de la rencontre nationale des 23-24 juin 2000 d'inspecteurs du travail organisée par l'Association Villermé :

« Dans la période troublée que nous connaissons où les repères politiques, économiques et sociaux, deviennent flous, où la question même de la régulation du social est posée, notre institution se trouve directement interpellée quant à la nature même de sa mission.

Par ailleurs, nos moyens d'actions traditionnels sont de plus en plus décalés par rapport à l'évolution de l'organisation des entreprises, dont les centres de décisions deviennent de plus en plus difficiles à atteindre, leur crédibilité même est mise en cause par l'obsolescence des moyens de la justice pénale.

Enfin, notre organisation (ou notre absence d'organisation), sans direction, sans animation, sans même de doctrine commune, avec des moyens dérisoires face aux besoins, donne le sentiment d'un navire à la dérive.

Par rapport à ces questions déterminantes quant à notre avenir, le ministère reste muet et le dévouement des agents n'est plus suffisant pour faire face aux difficultés rencontrées. Conformément à la tradition de notre association, il nous a semblé nécessaire de réagir (...). Il nous est apparu essentiel pour cela d'élaborer un projet porteur pour une rénovation de l'inspection (...) » (Interd'Its n°15 décembre 2000).

Mais cette perception d'anomie mise en avant par Villermé pour légitimer son activité, n'est pas partagée par tous. Et une organisation comme la CGT ne se lasse pas de dénoncer

« La directive nationale d'orientation, les plans d'actions régionaux, départementaux et territoriaux, la contractualisation d'objectifs entre les directeurs départementaux et les inspecteurs du travail lors de leur évaluation (ex notation), les discours ronflants sur l'inspection du travail manager, tout est fait pour que les agents de contrôles aient une activité normalisée et obéissent de gré ou de force aux orientations ministérielles », (IAS CGT 3/12/01).

Selon leurs différentes conceptions de l'indépendance, dont ils bénéficient statutairement, les inspecteurs se partagent sur la légitimité d'une régulation de contrôle.

¹⁸⁹ Freidson E. (1996), « Theory of professionalism : method and substance », Conférence de Nottingham, WG O2 document ronéoté, cité par Dubar C., Tripier P. opus cite.bibliographie.

Près de la moitié des inspecteurs sont réfractaires à une prescription et un contrôle de leur activité. Ils défendent leur autonomie en jouant de la maîtrise de l'incertitude que représentent les usagers pour l'administration. Ils opposent à la définition d'objectifs communs, la singularité des entreprises et la complexité du réel. Ils récusent le travail par objectif en contestant, alternativement ou cumulativement, la légitimité de leur hiérarchie qui serait sous influence patronale, le coût en temps que représente la construction et la conduite de projet. Ils font aussi valoir que les résultats qui dépendent des configurations locales d'acteurs, et notamment de la résistance opposée par les employeurs, ne peuvent leur être imputables. Enfin, ils invoquent les défaillances de l'organisation qui discréditent les orientations données.

Pourtant, dans leur majorité, les inspecteurs sont favorables à un rendu compte de leur activité et à la mise en place de règles à même de les guider dans les accommodations auxquelles ils procèdent, et de donner une plus grande légitimité et efficacité à leur action. Mais, ils souhaitent qu'elles soient négociées avec eux.

Ces deux courants d'inspecteurs, qui se partagent sur les régulations et sur le sens donné au métier, se rejoignent néanmoins pour demander, d'une part, les effectifs nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, et d'autre part, une réglementation claire et opposable aux employeurs, qui atteste de leur besoin de limiter les négociations internes et externes de la norme, dans une économie de leur temps et de leur réflexion. Cette quête d'une réglementation claire, comme celle de directives dépourvues d'ambiguïtés nous paraît, dans une large mesure, intrinsèquement vaine, compte tenu du compromis dont résultent les règles et de l'écart, croissant avec le temps, entre elles et la réalité.

Une autonomie peu productive de règles et d'innovation

L'autonomie des inspecteurs est profondément ancrée dans leur histoire, dans leur statut et dans l'organisation des services, et enfin dans la mission de régulation sociale qui leur est attribuée. Elle se nourrit de la détention de pouvoirs propres, dont l'emblématique pouvoir de clore la querelle sur le droit en établissant un procès verbal, et d'une expertise juridique reconnue à l'égard de la réglementation. Fort de cette autonomie, les inspecteurs se considèrent légitimes pour déterminer leurs propres activités et récuser un contrôle effectif. Ils se situent dès lors, bien sur le modèle classique de la professionnalisation, au sens du développement de l'autonomie, de savoirs spécifiques et du pouvoir professionnel. (Demailly L.1998).

Il résulte de cette activité autonome, comme de toute activité, des modes opératoires individuels, implicites ou explicites, qui peuvent aussi se diffuser aux autres agents. Il en résulte aussi des « jolis coups », quand la curiosité et la ténacité d'un agent l'amènent à obtenir une condamnation exemplaire qui fera jurisprudence. Pour autant les régulations autonomes qui seraient des constructions collectives construites en opposition aux directives sont rares. Il en est de même de constructions collectives occupant le vide laissé par le ministère¹⁹⁰. L'évolution de l'Association Villermé au cours de ses dix premières années d'existence, qui est passée de la revendication d'autonomie collective des inspecteurs à l'exigence de régulation de contrôle et conjointe en atteste.

¹⁹⁰ Suivant Reynaud E. et Reynaud JD. (1994), nous observons une régulation autonome qui s'ajoute à la régulation de contrôle plus qu'elle ne s'y oppose.

Suivant en cela les évolutions observées dans l'organisation du travail salarié, les « régulations autonomes » deviennent aussi une prescription de la hiérarchie, certes faible comme nous l'avons précisé plus haut.

Les régulations autonomes, qu'elles soient comprises comme des constructions collectives d'inspecteurs en marge, ou en opposition à la hiérarchie, ou bien comme une prescription de sa part, rencontrent les mêmes difficultés que les régulations de contrôle et sont amplifiées par leur moindre visibilité et reconnaissance de la part du ministère. Elles requièrent des moyens en temps et souffrent d'un déficit de formation des agents en matière de conduite de projet.

Enfin, elles sont considérées illégitimes par certains inspecteurs récusant tout autant la pertinence du regard de leur hiérarchie que de leur pairs, le plus souvent au nom de la singularité des entreprises dont ils assurent le suivi.

Des régulations conjointes dont la légitimité est sans cesse à reconstruire

Les régulations conjointes, entre les inspecteurs et leur hiérarchie, observées chez les inspecteurs, ne correspondent pas à l'image canonique de la négociation mettant en prise les organisations syndicales et le ministère, ou des oppositions entre des règles construites à la base et au sommet. Si les réunions de services ou les groupes de travail qui en sont les arènes, sont parfois des lieux d'affrontement, l'impératif de confiance mutuelle entre la hiérarchie et les agents impose le plus souvent un statu quo, la première accordant sa confiance aux inspecteurs pour réguler les relations sociales, les seconds accordant leur confiance à la hiérarchie pour qu'elle les soutienne en cas de contestation extérieure. La régulation conjointe en œuvre constitue plutôt un mode de construction de règles, issues des pratiques professionnelles, et d'adaptation des orientations générales ministérielles, associant les inspecteurs, moins souvent les contrôleurs, des directeurs adjoints et les experts des directions régionales – en particulier dans le champ de la santé / sécurité.

Ces régulations sont la reconnaissance d'une interdépendance entre les connaissances détenues par les uns (savoir profane des inspecteurs issus de leur connaissance des entreprises) et les autres (savoir expert des ingénieurs de prévention ou MIRTMO), entre les moyens d'action détenus par les uns (la référence à la loi de la part des inspecteurs) et les autres (la mobilisation d'une logistique interne et la connaissance d'un réseau d'acteurs extérieurs par la hiérarchie). Elles répondent à un désir d'efficacité, fondé sur l'adoption de règles communes, opposables à des situations qui se révèlent communes.

Citons Christian, évoquant les pratiques contradictoires sur les chantiers de retrait d'amiante :

« Et on a eu, alors conséquence, on a eu dans le même département six approches différentes de l'amiante. Et Lille qui est une ville partagée, hein ! C'est-à-dire que chacune des six sections qui est basée à Lille a une partie de Lille, en plus des secteurs de banlieue et de campagne. Six sections, six approches différentes. Et comme le découpage il est fait par rue et même par trottoir, on pouvait avoir un procédé de retrait d'amiante qui, sur un trottoir recevait l'aval de l'inspecteur du travail et qui sur le trottoir opposé avec le même procédé et la même entreprise de retrait, donnait lieu à un arrêt de chantier et un PV. Bon attends, je veux dire on s'est foutu... Bon les patrons se sont foutus de nous. Mais je veux dire ils n'avaient pas complètement tort. Et donc voilà euh...ce qui aurait pu, voilà là, où il aurait fallu un travail de groupe ».

La grande majorité des inspecteurs se reconnaissent dans ces régulations, qui sont revendiquées avec vigueur par un nombre plus limité. Mais, le plus souvent, ils ne s'en sentent liés qu'autant qu'ils y ont participé, car elles correspondent, en fait, à une conquête collective d'un sens.

La conduite à terme du travail collectif, et l'efficacité des actions construites collectivement ne sont pas toujours assurées, comme ne l'est pas toujours l'appropriation par l'ensemble de l'organisation des avancées réalisées. Dès lors, l'expérience des agents impliqués dans les groupes de travail locaux ou nationaux peut jouer contre ce mode de régulation.

Les régulations internes à l'inspection ne sont pas déconnectées du contexte politique qui est d'autant plus présent que le droit du travail en est largement tributaire – certes moins dans le champ de la santé et sécurité que dans d'autres - et que la grandeur civique anime ce corps. Aussi, les inspecteurs sélectionnent les projets en fonction du sens dont ils les considèrent porteurs et des intentions qu'ils prêtent au ministère. Notre questionnaire fait ainsi apparaître que les inspecteurs du travail les plus militants sont en même temps les plus défiants à l'égard des régulations internes.

Enfin, nous avons aussi observé les effets démobilisateurs de l'instabilité des orientations politiques sur la confiance dans les processus de régulations conjointes.

Les sociologues interactionnistes nous invitent à appréhender les dynamiques professionnelles en relation avec la trajectoire biographique des agents. Nous avons pu en effet observer l'évolution dans le temps de l'Association Villermé en faveur d'une régulation forte de l'inspection. Et nous considérons que le développement des régulations conjointes au sein du ministère et du discours « managérial » - mettant l'accent sur l'efficacité de l'organisation et la mise en place de conduite de projet - résulte pour partie de l'accès des inspecteurs anciens militants de l'Association aux postes d'encadrement intermédiaire (directeurs adjoints, départementaux et régionaux). C'est aussi dans le passé d'inspecteur des directeurs, en particulier pour les plus âgés d'entre eux, que nous trouvons une explication au caractère faiblement contraignant des prescriptions adressées aux agents.

L'analyse des réponses à notre questionnaire fait aussi apparaître, en ce qui concerne les inspecteurs en place, une différence générationnelle à l'égard des régulations internes, dans lesquelles les inspecteurs les plus âgés sont davantage enclins que les autres à s'investir. Nous lions ce phénomène à une plus grande disponibilité de ces agents compte tenu de l'assurance qu'ils ont acquise sur le plan professionnel et à un désir de renouvellement professionnel à travers la construction collective. En revanche, les réponses des inspecteurs élèves du travail à notre questionnement sur leurs attentes à l'égard de la hiérarchie fait apparaître, avec de faibles variations selon l'époque de leur scolarité et leur passé de contrôleurs, une différence avec les inspecteurs en place. Ils sont plus que leurs aînés dans l'attente de directives et d'une régulation conjointe. Est-ce lié à leur besoin d'encadrement, à la méconnaissance des contraintes de temps du métier, à l'absence d'expérience négative, à la perméabilité à un discours managérial de l'INTEFP et à une évolution en cours ?

Vos attentes à l'égard de votre hiérarchie (Graduez vos attentes de 1 à 4, une réponse par ligne) (notez 1 pour « Je n'y tiens pas/ou peu m'importe, 2 pour « Peu d'attente », 3 pour « Plutôt des attentes », 4 pour « J'y tiens absolument »; NR= sans opinion + non-réponse)				
	IET		IT	
<i>Code réponse :</i>	<i>1</i>	<i>3+4</i>	<i>1</i>	<i>3+4</i>
Qu'elle respecte votre indépendance	1	91	3	91
Qu'elle vous soutienne en cas de difficultés	1	94	2	89
Qu'elle vous aide à résoudre des problèmes	3	74	7	61
Qu'elle élabore des directives claires pour l'inspection	13	51	22	40
Qu'elle vous donne des moyens supplémentaires pour agir	1	81	1	88
Qu'elle vous associe à ses prises de décisions	4	74	10	57
Qu'elle harmonise les pratiques des agents	11	58	14	52
Qu'elle invite les agents à élaborer eux-mêmes leurs objectifs et stratégies	9	62(NR :11)	14	50
Questionnaire IET et IT Q20, (surligné par nous dans cette version)				

La question de l'évaluation des risques a constitué pour nous un révélateur du lien entre innovation et régulation. Jusqu'en 2002, l'évaluation des risques est apparue comme particulièrement incertaine. Nous avons constaté une corrélation positive entre l'expression par les agents d'un jugement favorable à cette nouvelle notion, ainsi qu'une pratique de leur part dans les entreprises la concernant, et l'implication dans les régulations internes à l'inspection (en annexe). Pour autant, les résultats font apparaître que la question de l'évaluation des risques ne clive pas brutalement les agents en ce qui concerne ces régulations et que le travail collectif interne n'est pas la propriété d'agents réputés « novateurs ».

Le jugement réservé des agents sur l'évaluation des risques alors qu'ils font volontairement partie d'un groupe de travail la concernant illustre la distance critique que conservent les agents dans ces groupes et la nécessité pour les régulations internes de faire leur preuve.

Enfin, si l'on suit Jamous (1973,p.10), selon lequel le rapport entre l'indétermination (des pratiques, des orientations et de la déontologie) et la règle « exprime la possibilité de transmettre par apprentissage la maîtrise des instruments intellectuels ou matériel servant à parvenir à un résultat donné », alors nous devons convenir que la faiblesse des régulations au sein de l'inspection du travail handicape lourdement l'apprentissage organisationnel. A l'image de l'implication dans le travail collectif, l'apprentissage collectif au sein de l'inspection devient excessivement différencié et le renouvellement des référentiels se trouve lourdement handicapé.

Friedberg (1992) dans son analyse de l'action organisée, présente « trois paliers d'une séquence d'émergence de systèmes d'actions concrets obéissant à des mécanismes de régulations de plus en plus explicites, conscients et finalisés » qui nous paraissent bien correspondre à ce que nous avons mis à jour dans ce chapitre à l'égard des régulations conjointes et de contrôles existantes.

Nous avons observé que la régulation conjointe, appelée de leurs vœux par une majorité des inspecteurs, l'association Villermé et par le ministère, souffrait de leur part d'un déficit de « théorisation ». Cela témoigne bien selon nous de la faiblesse des régulations, et, quand elles existent, de la conscience qu'en ont les agents, ainsi que l'énonce Friedberg : « tout champ d'action peut se conceptualiser comme sous-tendu par un 'système d'action concret' qui le structure par des "règles du jeu", c'est-à-dire par un ensemble de mécanismes de régulation (...). La différence n'est pas dans l'existence ou la non existence de tels mécanismes, mais dans leur degré de formalisation et codification ainsi que dans le degré de conscience qu'en ont les "participants" ».(voir encadre plus bas)

Dès lors, l'organisation est en difficulté pour apprendre à l'aide de ses seules ressources.

Encadré n° VI-4 : Les trois paliers d'une action organisée selon Friedberg et leur concrétisation parmi les inspecteurs

Les trois paliers de Friedberg	Leur concrétisation à l'inspection du travail
<p>Premier palier : co-existence des acteurs avec une collusion tacite englobant au moins les dirigeants ; Ni formalisation, ni explicitation des interdépendances et intérêts communs, ni bien sûr, délégation de la régulation. Fragilité de la coopération.</p>	<p>Rhétorique sur l'indépendance de l'inspection du travail combinée à l'approbation du « travail collectif » Les coopérations internes tendent à se limiter à la section d'inspection ; Participation peu active aux réunions de service de la direction départementale entre directeur et inspecteurs. Suspicion ou scepticisme à l'égard des groupes de travail dans lesquels on demande en tout état de cause à la hiérarchie de s'effacer et dont l'activité est centrée principalement sur la mise en mouvement des inspecteurs impliqués dans le groupe, et , des actions de contrôles.</p>
<p>Second palier : introduction et acceptation de la mesure explicite des résultats de la coopération et leur transformation en buts acceptés et intériorisés par tous</p>	<p>Détermination par les agents et les groupes de travail de programme d'actions pour eux-mêmes et pour l'organisation locale de l'inspection du travail avec définition d'objectifs et d'indicateurs. Validation par la hiérarchie de ces programmes. Programmes définissant des tâches pour les différents niveaux du système d'inspection</p> <p>Les actions prioritaires du ministère et les indicateurs qui y sont associés demeurent critiqués et réinterprétés par les régions. De nombreuses régions construisent des actions concertées avec peu d'indicateurs ; Des actions, avec une évaluation intégrée de leurs résultats, sont aussi expérimentées.</p>
<p>Troisième palier : les parties prenantes acceptent de déléguer explicitement un certain degré de responsabilité pour la régulation et le pilotage du système.</p>	<p>La mise en place de comités de pilotage investis de véritables pouvoirs décisionnaires, acceptés par tous, concernant l'action des inspecteurs du travail sont rares. Le comité national de l'inspection du travail n'est pas mis en place. Certaines régions mettent en place en interne des minis parlements de l'inspection du travail « comités régionaux de l'inspection du travail » qui constituent les éléments moteurs d'une régulation conjointe peu contraignante.</p>

CHAPITRE 7 : LES DIFFICULTES DE LA MISE EN PLACE D'UN TRAVAIL EN RESEAU AVEC LES AUTRES ACTEURS DE LA PREVENTION

<u>INTRODUCTION</u>	479
<u>1 LES INSPECTEURS DU TRAVAIL ET LES AUTRES ACTEURS</u>	
<u>DE LA PREVENTION</u>	480
1.1 LES PORTE-PAROLE DE L'INSPECTION ET LES	
COOPERATIONS EXTERNES	480
1.2 LE POINT DE VUE DES INSPECTEURS SUR LES ACTEURS ET LEURS	
PRATIQUES DE COOPERATION	482
1.2.1 UNE APPROCHE POSITIVE DE LA COOPERATION AVEC LES AUTRES	
ACTEURS.....	483
1.2.2 UNE PRATIQUE LIMITEE DES COOPERATIONS	484
1.2.3 LA DEMARCHE D'EVALUATION DES RISQUES FAVORISE	
LES COOPERATIONS	488
1.2.4 LES INSPECTEURS DU TRAVAIL NE SE CONSIDERENT PAS INVESTIS	
D'UNE MISSION DE COORDINATION	490
<u>2 LA FAIBLESSE D'UN CADRE ORGANISE POUR LES COOPERATIONS</u>	491
2.1 LES CADRES DEDIES A LA PREVENTION	492
2.1.1 LE CHSCT CONSTITUE LE CADRE PRIVILEGIE PAR LES INSPECTEURS	492
2.1.2 L'ABSENCE DE LEGITIMITE DES INSTANCES REGIONALES ET	
NATIONALES VOIRE SUPRA NATIONALES	493
2.1.3 L'APPRENTISSAGE DES COOPERATIONS DANS DES CADRES « AD HOC »	494
2.2 LA RESISTANCE A LA MISE EN PLACE DU CONSEIL NATIONAL DE	
L'INSPECTION DU TRAVAIL	495
CONCLUSION	498

INTRODUCTION

Nous avons appréhendé à quel point les inspecteurs pâtissaient de la faiblesse des régulations internes à l'inspection du travail pour construire un nouveau mode d'actions des agents de l'Etat qu'appellent les évolutions du jeu des acteurs de la prévention et des approches de la santé sécurité, et dont la nouvelle obligation d'évaluation des risques constitue un vecteur.

Les limites d'une action collective, clôturée par un cadre vertical, administration centrale – directions régionales et départementales – inspecteurs du travail, quels qu'en soient les modes de régulation, se sont ainsi manifestées.

Mais, nous avons pu voir tout au long de cette recherche à quel point l'inspection du travail ne constituait qu'un des maillons de l'action publique en matière de prévention des risques.

Dès lors, cet axe horizontal que constituent, pour les inspecteurs, les coopérations avec les autres acteurs de la prévention, est-il une ressource pour favoriser la construction d'une action publique renouvelée?

C'est le point de vue du ministère du travail qui, nous l'avons vu dans notre chapitre sur la politique publique de prévention, préconise un « travail en réseau » entre les acteurs de la prévention.

C'est aussi le point de vue de l'IGAS qui, à la recherche d'un renforcement du pilotage de l'inspection (i.e. d'une régulation de contrôle) attribue à ces possibles coopérations (i.e. une régulation conjointe avec les partenaires sociaux) la vertu potentielle de légitimer une politique du travail à laquelle l'inspection du travail est réticente :

«La mission propose de définir une stratégie nationale, associant simultanément la définition d'objectifs de politique du travail et des conditions pratiques de leur mise en œuvre par les agents de contrôles (...). Pour renforcer la légitimité de ces orientations et ainsi faciliter leur mise en œuvre, une concertation avec les partenaires sociaux doit s'organiser à tous les niveaux» (IGAS, 2002b p.5 du résumé).

C'est un point de vue qui suscite des controverses parmi les inspecteurs du travail.

Dans ce chapitre nous atteignons les confins de l'horizon des inspecteurs et de notre recherche. Nous observerons les interactions entre le groupe professionnel des inspecteurs et les autres groupes voisins, extérieurs au ministère du travail, et les tensions qu'elles suscitent parmi l'inspection. Nous constaterons les défaillances des coopérations avec les autres acteurs de la prévention qui affaiblissent dès lors la légitimité de l'action collective tant interne qu'externe et privent l'inspection d'un stimulus nécessaire à l'apprentissage.

Examinons successivement, la position des inspecteurs à l'égard des coopérations avec les autres acteurs de la prévention externes au ministère (I), pour ensuite relever la faiblesse d'un cadre organisé de coopération (II).

1 LES INSPECTEURS DU TRAVAIL ET LES AUTRES ACTEURS DE LA PREVENTION

1.1 LES PORTE-PAROLE DE L'INSPECTION ET LES COOPERATIONS EXTERNES

La rencontre inévitable, dans les entreprises, par les inspecteurs du travail de nombreux acteurs de la prévention, et l'existence d'un « prescrit » ministériel sur la nécessité du travail en « réseau », imposent aux porte-parole de l'inspection du travail de prendre position sur la question des coopérations externes.

Ils se rejoignent dans la dénonciation de l'emprise du patronat sur les institutions de prévention, mais se clivent sur les enjeux accordés aux coopérations, dans un antagonisme, maintenant classique pour le lecteur, entre la CGT ¹ et L'Association L 611-10 d'un côté et de l'autre l'Association Villermé. Ici encore le débat sur l'évaluation des risques a été l'occasion de réinvestir les différentes approches de l'interaction entre la profession et l'extérieur.

Les premiers, en cohérence avec, d'une part, leur défense d'une identité de l'inspection fondée sur le contrôle et l'exercice de pouvoirs répressifs, et, d'autre part, leur crainte de voir le patronat déterminer les orientations de l'inspection, sont hostiles aux coopérations professionnelles opérées hors des frontières du ministère du travail².

Citons-les :

« La légitimité dont dispose l'inspection du travail face à un employeur ne réside, ni dans ses compétences techniques (fort heureusement !), ni dans une soi-disant capacité de persuasion ou d'orchestration, mais bien dans la mission qui lui a été confiée de faire appliquer la réglementation, y compris en utilisant ses pouvoirs coercitifs »³.

Nous avons déjà évoqué leur attachement à la primauté de l'Etat dans la détermination de la politique de prévention⁴. Les concours d'expertises sont, quant à eux, dévalorisés et entachés de la tare du défaut d'indépendance des experts :

« Il en est à certains égards de la "pluridisciplinarité" comme de l'évaluation des risques : ce n'est qu'un concept creux à caractère incantatoire, dont l'efficacité en terme de prévention s'arrête à la porte des colloques et séminaires (...). Quant au médecin du travail "partenaire" de l'Inspection du travail, voilà encore une idée à laquelle il faut tordre le cou. S'il (le médecin) assume une mission que l'on peut qualifier de service public, c'est dans le cadre d'un lien de subordination direct (service autonome) ou indirect (service interentreprises) avec les entreprises dont il a la charge »⁵.

Les seconds, dont l'Association Villermé a été un porte parole, partagent aussi le souci de l'indépendance des experts, et revendiquent des coopérations tout en mesurant les difficultés :

¹ Observons un écart entre les positions de la CGT du ministère du travail, animée par la logique de l'autonomie professionnelle et la confédération CGT. La seconde, au Conseil supérieur des risques professionnels du 24/02/2000 et dans le cadre de la négociation de l'accord sur la santé au travail, appelle à une mise en réseau des acteurs de la prévention.

² Nous distinguons les coopérations professionnelles des rapprochements militants que ces porte-parole effectuent pour mener des batailles politiques avec des associations de médecins du travail, d'accidentés du travail, etc.

³ Association L 611-10, n° 40.

⁴ « Pour nous il est clair que si la prévention des risques professionnels doit faire l'objet de consultations larges et nourries avec les partenaires sociaux, elle n'est pas un sujet de négociation.(...) C'est à l'Etat qu'il revient de fixer le cadre, les règles et aussi les priorités. » Association L 611-10, n° 40. p.104.

⁵ « Santé au travail et médecine du travail », Association L611-10, novembre 2000, document ronéoté.

« Le système actuel de prévention, dominé par le patronat tant dans la gestion des services médicaux et des institutions, que dans le système d'expertise et d'acquisition des connaissances, est marqué par l'absence de coordination et l'absence de statut garantissant l'indépendance technique des experts (sauf à minima pour les Médecins du travail), comme par la faiblesse du contrôle social »⁶.

Relevons que la question des coopérations externes s'est toujours posée pour cette association, sans pour autant constituer l'axe fort de sa réflexion.

Elle soulignait en 1984, les difficultés de la promotion « d'une coordination active entre IT, CT, MIR, CRAM, MT et les autres.... » :

« Plusieurs membres de la commission ont souligné la grande solitude de tous les agents intervenant à un titre ou à un autre dans la prévention (...). La mise en œuvre de choix prioritaires suppose donc une coordination avec ces intervenants. Mais peut-on sortir de ce qu'un participant a appelé une "relation clandestine" ? Nous avons tous plus ou moins de "bonnes relations" avec tel ou tel agent de la CRAM ou de la médecine du travail. Il existe des obstacles institutionnels, mais aussi des expériences intéressantes, tant pour les organismes de prévention que pour la médecine du travail ». ⁷

Le bulletin de janvier 1997 formulait de nouveau le constat d'une absence de relation stratégique :

« Enfin, reste posé le problème des coopérations : elles relèvent plus du relationnel – souvent parce que nous ne pouvons pas faire autrement – que d'une stratégie intégrée et systématique ».

C'est donc une formalisation des relations et une approche stratégique qu'appelait de ses vœux l'association Villermé.

Les bulletins de cette association ne font pas apparaître de réflexions approfondies sur le type de relations à nouer entre les inspecteurs et les autres préventeurs. L'adoption d'un point de vue sur le système de prévention date de l'accord sur la santé au travail de septembre 2000.

Stimulée par la négociation française sur le système de prévention initiée par le Medef l'Association Villermé exprimera en décembre 2000, sans véritable débat préalable sur cette question⁸, un point de vue d'ensemble sur le système de prévention.

Elle condamne l'accord sur la santé au travail conclu entre les organisations CGC, CFTC, CFDT et le Medef qui ne garantit pas l'indépendance des professionnels de la prévention. Selon Villermé, l'accord fait l'impasse sur une « nécessaire pluridisciplinarité permettant l'approche des risques dans toute la complexité des situations de travail, c'est à dire l'intervention conjointe des compétences techniques, médicales, ergonomiques, sociales, organisationnelles » à la place de laquelle « on ne propose qu'une pluri-institutionnalité permettant surtout que rien ne change ». L'association reproche aussi à l'accord de tenir l'Etat à l'écart, alors que « le champ de la santé au travail s'inscrit d'une manière incontournable dans celui de la santé publique qui déborde des seuls partenaires sociaux ».

A partir du constat des carences révélées notamment par l'explosion des maladies musculo-squelettiques et celles liées à l'amiante, de l'incapacité à assurer une coordination entre les organismes et de l'absence d'indépendance de la médecine et de la recherche, « la solution nous paraît couler de source : un grand service de la prévention décentralisé au plus près des

⁶⁶ Editorial d'Interd'ITs n°15, novembre 2001

⁷ Interd'ITS juillet 1984 page 1.

⁸ A l'exception de la réflexion menée lors la conférence de Turin du CPE (comité permanent européen – instance de liaison entre quatre associations latines d'inspecteurs du travail créée en 1994 à l'initiative de Villermé) mais dont il n'a pas été rendu compte dans Interd'ITS. « On ne peut abandonner aux seuls intérêts des partenaires sociaux et à leur capacité de négocier la question de la santé et de la sécurité des travailleurs. En effet, la question de la préservation de la santé sur les lieux de travail est une question d'ordre public » Conférence du CPE Turin 12 et 13 mars 1999, document ronéoté.

entreprises et dont le mode de gestion tout en associant les partenaires sociaux pourrait être équilibré par la place donnée aux préventeurs. Naturellement l'indépendance de ces derniers doit être garantie par la loi»⁹.

La question de l'évaluation des risques a stimulé le questionnement de l'association sur les coopérations. Lors de son assemblée générale de mai 1993, elle s'interrogeait : « Evaluer les risques : avec qui ? », sans apporter de réponse (Interd'ITs septembre 1993).

Mettant en avant la nécessité d'un concours d'expertise, sous la houlette de l'Etat, l'association Villermé a défendu la nécessité pour l'inspection des coopérations :

« Dans la mesure où l'évaluation des risques est une obligation qui pèse sur l'employeur, l'évaluation de son évaluation et les suites qui y seront données nécessiteront des compétences techniques, médicales, organisationnelles que l'inspection ne peut avoir seule (...). Evidemment, le fait de tisser des coopérations peut aboutir à n'importe quoi et à une dilution de la notion de contrôle elle-même au service d'une soupe partenariale sans odeur. Par contre, savoir-faire appel à des compétences disséminées ailleurs, tout en affirmant le rôle de l'Etat sur lequel il nous faudra travailler dans la prévention et son caractère irremplaçable dans la garantie de l'intérêt général, devient une nécessité » (Interd'ITs janvier 1997).

Mais Villermé défend aussi les valeurs éthiques face à l'expansion de la sphère marchande qui comme l'observe Freidson¹⁰ vient contester le pouvoir et l'autonomie des groupes professionnels. Citons le président de l'association : « Il est évident que l'inspection du travail devra jouer un rôle pédagogique et d'information important. Ce rôle sera d'autant plus important que le Ministère ne semble pas pressé de donner des lignes de force au contenu concret de l'obligation et que des "marchands de soupe" ne vont pas tarder à proposer des écrans de fumée. » (Grassi B. et alii, 2000, « L'évaluation des risques une nouvelle bataille » d'Hernani, in *Interd'ITs* n°12, avril 2000).

Pour autant cette association dont on voit qu'elle est aussi porteuse des craintes et des expériences négatives des inspecteurs, n'a jamais réussi à construire un point de vue achevé sur le système de prévention des risques et les coopérations que l'inspection devait nouer.

1.2 LE POINT DE VUE DES INSPECTEURS SUR LES ACTEURS ET LEURS PRATIQUES DE COOPERATION

Pas plus que leur porte-parole les inspecteurs ne sont taraudés par la question des coopérations.

Nous avons vu dans les chapitres précédents la distance à laquelle se tenaient les inspecteurs des partenaires sociaux dans une conception surplombante de l'Etat et le clivage de leurs porte-parole sur l'enjeu de nouer des coopérations avec les acteurs de la prévention.

Restituons ci-après les résultats de notre enquête auprès des inspecteurs en évoquant en premier lieu les jugements portés par les inspecteurs (I) puis leurs pratiques (II) en matière de coopération, et enfin le lien entre leur approche de l'évaluation des risques et les coopérations (III) pour conclure sur le refus des inspecteurs d'exercer une mission de coordination (IV).

⁹ La solution est moins radicale que celle préconisée officieusement par un ancien chef de bureau de la sous direction condition de travail de la DRT qui propose de dissoudre les services de prévention des CRAM et de les rattacher directement aux services déconcentrés de l'Etat et de transformer l'INRS en établissement public.

¹⁰ Le Bianic T. (2003), Note de lecture d'Eliot Freidson, *Professionalism, the third logic : on the practice of knowledge*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001. Document ronéoté.

1.2.1 UNE APPROCHE POSITIVE DE LA COOPERATION AVEC LES AUTRES ACTEURS

Les inspecteurs ressentent un besoin de coopération avec, dans un ordre décroissant, les représentants du personnel, les médecins du travail et les agents des CRAM, les chargés de prévention en entreprise et enfin les représentants syndicaux.

Pour mener vos actions avec efficacité en matière de santé sécurité dans les entreprises de votre section, Ressentez-vous le besoin d'une coopération avec	Pas de besoin Code 1	Un besoin fort Code 3
Médecin du travail	4%	64%
Agent de la CRAM	7%	55%
Représentants du personnel internes aux entreprises	3%	82%
Représentants syndicaux (UL, UD, branches,...)	33%	18%
Chargé de prévention	10%	45%
Q39 questionnaire IT		

Ce besoin de coopération se nourrit d'un sentiment de convergence en matière de santé/sécurité.

L'impression « d'être sur la même longueur d'onde en matière de santé sécurité »... fait apparaître un sentiment dominant de sympathie ou de convergence, avec, en tête, les représentants du personnel suivis du médecin et de la CRAM. Les inspecteurs sont partagés sur les organisations syndicales, de même que sur les organismes agréés et les chargés de prévention, qu'ils dissocient des employeurs.

En France, avez-vous l'impression d'être "sur la même longueur d'onde" en matière de santé/sécurité avec ces différents interlocuteurs :	Plutôt oui ou Oui tout à fait (code 3+4)
Médecin du travail	76,5%
Agent de la CRAM	75,4%
Représentants du personnel internes aux entreprises	87%
Salariés de l'entreprise	66%
Représentants syndicaux (UL, UD, branches,...)	52%
Chargé de la prévention en entreprise	55%
Ergonome/consultant	47% (NR=16%)
Organisme agréé	59%(NR=12%)
Employeurs	18%
Q41, questionnaire IT	

Un questionnement sur la conflictualité de leurs relations avec les préventeurs fait aussi apparaître la faiblesse des relations des inspecteurs avec les organisations syndicales et la rareté des conflits avec l'ensemble des acteurs.¹¹

La comparaison avec les réponses apportées par les inspecteurs élèves du travail qui attribuent, dans le même ordre, un score beaucoup plus faible aux sentiments de convergence avec les acteurs, et un taux de non-réponse élevé, nous amène à considérer que ce sentiment découle de l'activité professionnelle des agents plus que de représentations initiales¹².

¹¹ Question 42 du questionnaire IT.

¹² Questionnaire IET-IT, question 16.

1.2.2 UNE PRATIQUE LIMITEE DES COOPERATIONS

« Hommes de terrain », c'est, en premier lieu, dans l'entreprise que les inspecteurs et inspectrices rencontrent leurs partenaires. Dès lors, ce sont les représentants du personnel qui sont privilégiés.

Les échanges les plus fréquents ont lieu avec les représentants du personnel. Ils le sont deux fois plus qu'avec les médecins et les agents de la CRAM qui sont au coude à coude et que l'inspecteur rencontre pour l'essentiel lors des CHSCT.

Circonstances et fréquences de l'échange	Lors des visites de contrôle de l'entreprise (mais hors réunions CHSCT)	A l'occasion d'un CHSCT (juste avant ou après la réunion)	Ailleurs que lors des visites de contrôles d'entreprise (et hors des CHSCT et des permanences)
Interlocuteurs (Q 33 et 34)	« Assez fréquent ou fréquemment »	« Assez fréquent ou fréquemment »	« Assez fréquent ou fréquemment »
Médecin du travail	6	63	18
Agent de la CRAM	16	44	21
Représentants du personnel internes aux entreprises	72	79	65

Les rencontres avec ces spécialistes de la prévention sont rares.

Sur les 250 réunions de CHSCT auxquelles un inspecteur est invité chaque année, il ne participe qu'à une vingtaine dans lesquelles l'agent de la CRAM n'est pas toujours présent et il constate bien souvent la position de retrait du médecin du travail, plus à l'aise dans le colloque singulier que dans le forum du comité.

La plupart des inspecteurs ne développent pas de véritable coopération stratégique avec ces acteurs. C'est le simple échange d'informations qui l'emporte largement sur la définition de positions communes.

Pour autant chaque inspecteur a l'expérience, isolée et plus ou moins sophistiquée, d'une action construite en commun avec la médecine du travail ou la CRAM. Leur rareté et le peu d'effort de réflexions sur ces expériences en limitent l'impact sur la production de modèles d'intervention partenariale de l'inspection¹³.

L'objet des relations, tout acteur confondu, est en premier lieu un échange d'informations ponctuelles ; aux dépens de l'information sur les objectifs poursuivis par chacun et de la définition de positions communes¹⁴. C'est avec les agents de la CRAM, avec lesquels les inspecteurs partagent une approche foncièrement prescriptive, qu'il est le plus défini de positions communes(tableau page suivante).

¹³ Un contre exemple de cette vision sévère dans Solilhac A.,(1996), Manutention dans les établissements de soins, in Forum régional travail et santé – cinquantenaire de la médecine du travail 17 décembre 1996, DRTEFP d'Ile de France, p.61. L'inspectrice du travail expose lors de ce forum l'action qu'elle a menée avec des médecins du travail en faveur de l'évaluation des risques dans des établissements de soins. Relevons que lors de ce même forum des inspecteurs du travail, futurs fondateurs de l'association L 611-10, opèrent un rapprochement critique entre l'évaluation des risques et l'utilisation contrôlée de l'amiante jusqu'en 1996.

¹⁴ Ainsi la nature des échanges avec ces acteurs n'est pas différente de celle nouée avec les organisations syndicales lorsque les inspecteurs sont amenés à les rencontrer.

(Q34) Objet de l'échange Interlocuteurs	Echange d' informations ponctuelles « Assez fréquent ou fréquemment »	Information sur les objectifs poursuivis par chacun « Assez fréquent ou fréquemment »	Définition d'une position commune « Assez fréquent ou fréquemment »
Médecin du travail	50	24	26
Agent de la CRAM	54	32	40
Représentants du personnel internes aux entreprises	77	53	36

Le recours aux expertises techniques est peu fréquent.

Les inspecteurs savent qu'ils peuvent compter sur les techniciens des CRAM et sur les organismes techniques de vérification pour conseiller les chefs d'entreprises sur les solutions techniques nécessaires à la mise en conformité des machines ou installations. S'il leur arrive d'être en conflit avec ces derniers organismes qui appartiennent au secteur marchand, ils ont plutôt confiance en eux¹⁵. Mais ils ne sollicitent que modérément leur aide pour diagnostiquer les anomalies¹⁶. Ainsi, un tiers seulement des agents y ont recours fréquemment pour les équipements de travail. Entre un tiers et la moitié n'y font pas appel dans des domaines tels que l'aération et la captation des polluants, le niveau de bruit et d'éclairage et la qualité de l'atmosphère¹⁷, alors que le code du travail les y habilite.

Depuis 2 ans avez vous exigé des vérifications par organisme agréé (ou labo.CRAM) dans les domaines suivants (hors amiante) :	n.r	NON	1 à 3 fois	+ de 3 fois
Equipement de travail		18	46	34
Aération, captation	9	32	46	13
Bruit, éclairage	11	47	35	6
Contrôle d'atmosphère	9	38	44	8
Q32 bis, questionnaire IT				

L'IGAS, dans son rapport annuel 2003, le déplore à mots couverts :

« Un recours plus simple et plus fréquent à l'expertise permettrait à l'inspection du travail d'appréhender la globalité des risques, de ses conséquences pour la santé au travail, et d'apprécier les modalités d'intervention appropriées. De la même manière, l'inspection doit pouvoir avoir recours de façon opérationnelle à des mesures et vérifications (taux de pollution, présence de produits polluants, taux de concentration dans l'atmosphère....). Cette dimension nécessite une organisation en réseau, l'optimisation du rôle d'appui des ingénieurs et médecins inspecteurs régionaux, et la détermination de protocoles d'intervention et de capitalisation des éléments d'observations des difficultés ou des réussites dans l'action conduite ». (IGAS 2003, p.140.)

Si dans certains cas les laboratoires ne disposent pas des protocoles scientifiques nécessaires aux mesures, dans d'autres cas la prescription de ces opérations et l'exploitation des résultats requièrent une technicité qui fait parfois défaut aux inspecteurs. Elle leur impose aussi des délais dont ils préfèrent se passer. Enfin, les inspecteurs redoutent, d'une caractérisation rigoureuse des expositions des salariés à des dangers, un démenti de leur jugement initial qui fondait leur prescription adressée à l'entreprise. Aussi, à moins d'une contestation par les employeurs de celle-ci, préfèrent-ils se passer du détour par une expertise, fusse au prix d'une prescription peu pertinente ou mal ciblée.

¹⁵ Q 41 ; Voir aussi sur les relations dans le passé entre l'inspection et les organismes agréés : Lafarge, 1949 ; Vayssières, 1956 ; Viet V., (1995); Viet V. et Ruffat M., (1999); Bilan des conditions de travail ,(1993)

¹⁶ Sauf en ce qui concerne la vérification des installations électriques et des appareils de levage dont la prescription est aisée, et qui, datant de près de 50 ans, sont entrées dans les mœurs de l'inspection.

¹⁷ Q 32 bis Cf. aussi chapitre 4, § 1.2.2.

Les inspecteurs peuvent aussi solliciter l'appui, en interne, des ingénieurs de prévention et des médecins inspecteurs régionaux. Mais, moins d'un quart d'entre eux les sollicitent fréquemment. Le trop faible nombre de ces experts n'en est pas la cause unique¹⁸. Nous y voyons aussi l'évitement par les inspecteurs des questions à forte technicité et une économie de leur temps limitant les coopérations¹⁹.

Les concertations préalables au CHSCT, ou à la notification d'observations, rendent aussi compte des coopérations. Elles sont inexistantes ou occasionnelles ; quand elles ont lieu, c'est en premier lieu avec l'agent de la CRAM dont la technicité et la mission de « contrôle », qui « concurrencent » celle de l'inspecteur, appellent une coopération.

Vous arrive-t-il <u>préalablement à un CHSCT ou à la notification d'observations</u> à un employeur de vous concerter en vue d'arrêter une position commune avec	Fréquence des concertations	
	« Jamais ou exceptionnelles » code 1+2	« Assez souvent ou souvent » Code 4+5
Médecin du travail	60	8
Agent de la CRAM	49	17
Représentant du personnel internes aux entreprises	44	13
Salarié	85	2
Chargé de prévention	84	3
Q43, questionnaire IT		

La faiblesse des concertations est à mettre en relation avec la faible sollicitation des inspecteurs par les autres acteurs. Celle-ci résulte, pour partie au moins, des orientations données par la CRAM et l'OPPBTP à leurs agents et à la crainte des médecins du travail de voir s'opérer une confusion entre eux et un corps de contrôle.

L'interpellation dans le domaine de la santé/sécurité est dans l'ensemble faible, elle est principalement le fait des « non institutionnels » : les représentants du personnel et les salariés. Très loin derrière, les syndicats devancent à peine la CRAM.²⁰

« Dans le domaine de la <u>santé/sécurité</u> êtes-vous <u>interpellé par</u> (sous les formes diverses de courrier, rendez-vous, appel téléphonique, « prise à l'écart », etc...) »	Souvent- Très souvent	Très exceptionnellement- Rarement
	(code 4+5)	(code 1+2)
Médecin du travail	3 %	65 %
Agent de la CRAM 8	6 %	69 %
Représentants du personnel internes aux entreprises	44 %	14 %
Représentants syndicaux (UL, UD, branches,...)	6 %	83 %
Salariés de l'entreprise	27 %	41 %
Chargé de la prévention	2 %	84 %
Q 40, questionnaire IT		

¹⁸ Le ministère du travail la justifie auprès du BIT « la modestie de l'appui technique assuré aux agents de contrôle (qui) s'explique pour partie par le fait que le système français d'expertise repose sur la possibilité donnée aux contrôleurs et inspecteurs du travail, de faire vérifier par des organismes de contrôle technique la conformité des installations ou des équipements aux règles techniques qui leur sont applicables » Rapport à l'OIT sur l'application de la convention n°81, août 2001. Rapport établi tous les deux ans en application de l'article 22 de la constitution de l'OIT. Ce rapport est distinct du « Rapport annuel sur l'inspection du travail » prévu par la convention n°81, article 20-1 et par l'article R 611-2 et 3 du code du travail.

¹⁹ Q 35.

²⁰ Cette faible demande sociale explique-t-elle que l'hygiène et la sécurité n'occupe la majeure partie de l'activité des IT que chez 20,6% des IT (40% y consacrent moins d'un tiers de leur activité, 40% entre 1/3 et la moitié) ? (cf. questions 29 et 30).

Nous avons observé un lien entre le sentiment qu'ont les agents d'être interpellés par les acteurs externes de la prévention et la mise en œuvre de leur part d'une concertation préalable à leur décision. Ainsi, les agents le plus souvent interpellés sont sur-représentés de 26%, 30%, 22% parmi ceux, se concertant respectivement avec les médecins du travail, la CRAM et les représentants du personnel

Les relations avec les acteurs de la prévention sont informelles, personnalisées et se nouent le plus souvent dans l'urgence, quand il y a un problème, et se prêtent dès lors peu, à une construction collective.

Christian : « **Les médecins, ils nous appellent quand ils n'y arrivent plus ; et nous on les appelle quand on n'y arrive plus** ou quand on a besoin d'aide ; dans les cas normaux ou on fait une visite dans les entreprises et ou on arrive à se faire obéir dans les 80%, on ne demande l'aide de personne. Pas plus de la CRAM, que de l'OPPBTP, que la médecine (...). **Je n'ai pas le réflexe CRAM**, je n'ai pas le réflexe CRAM et puis euh (silence) bon c'est vrai qu'on parle toujours du trio CRAM, DP, inspection. Je crois que c'est bien d'arriver à travailler ensemble sur un certain nombre de projets. C'est bien aussi d'être chacun autonome. Je ne veux pas être à la solde de la CRAM ou à la remorque de la CRAM. Comme la CRAM ne sera jamais à la remorque de l'inspection du travail ! »

Le caractère improvisé des rencontres incite lui aussi peu à la définition d'une stratégie commune.

Patricia : « Moi **je n'ai jamais eu de réunion** avec les médecins du travail (...) c'est vrai que je n'y ai jamais réfléchi (...) la CRAM et l'OPPBTP, on les connaît, on déjeune régulièrement ensemble ; donc c'est vrai **qu'on se passe beaucoup d'informations quand on mange ensemble** et voilà quoi. Ca se passe plus comme ça ! Enfin peut être la limite, c'est que bon, mes contrôleurs bon sont moins associés en fait à cet...Voilà !ça se limite, ça limite la chose ».

Informelles, les relations reposent sur des individualités et sont soumises à une forte incertitude quant à leur capacité à convertir les informations échangées en une action collective permettant de capitaliser des pratiques éparses et de leur donner un caractère structurant.

Ran : « Voilà à un moment donné il y a eu une conjonction favorable des planètes ce qui fait l'action a pu se mettre en place presque spontanément. Et la C.R.A.M est arrivée derrière. C'est peut-être un problème chez nous c'est que pour l'essentiel ce genre d'actions reposent sur les relations personnelles, que l'on peut avoir avec le contrôleur prévention de la C.R.A.M, qu'on peut avoir avec les médecins du travail, qu'on peut avoir avec Dieu sait qui. Et ça malheureusement, ça y fait plus que tout. Imaginons que le contrôleur de la CRAM nous ait dit « ah, ben moi écoutez votre problème de soudure j'en ai rien à faire à foutre, moi je suis intéressé par je ne sais pas quoi ». Et ben, l'action ne se serait pas mise en place comme ça. C'est un peu, tu vois beaucoup d'aléas, il y a beaucoup d'aléas et seules les conjonctions favorables de planètes font qu'à un moment donné, on va pouvoir travailler de cette façon là ».

1.2.3 LA DEMARCHE D'EVALUATION DES RISQUES FAVORISE LES COOPERATIONS

Nous avons vu plus haut que la moitié des inspecteurs prêtaient à la nouvelle obligation d'évaluation des risques une vertu novatrice pour les pratiques de contrôle de l'inspection, et que pour près d'un tiers, il s'agit même de leurs pratiques personnelles qui ont été modifiées.²¹ Ces inspecteurs se différencient des autres, notamment par une approche plus ouverte des coopérations. Non pas celles avec les représentants du personnel qui sont très élevées pour l'ensemble des agents²² mais celles avec les techniciens de la prévention.

Notre questionnaire établit que l'adhésion des inspecteurs à la démarche d'évaluation des risques se conjugue avec des coopérations plus importantes avec les médecins du travail et la CRAM.

Ainsi, une pratique élevée de coopération, lue à travers les concertations préalables aux réunions de CHS ou aux notifications d'observations, est le fait d'agents qui manifestent de manière significative un intérêt fort pour l'évaluation des risques²³.

Mais, ces inspecteurs ne parviennent pas toujours à les développer.

Ainsi, Roland, membre actif d'un groupe de travail sur l'évaluation des risques et convaincu de la nécessité d'un partenariat, aura des difficultés à structurer ses relations avec les médecins du travail.

Roland : « Si tu veux, le problème des médecins, c'est qu'il y en a que je ne vois jamais et puis il y en a que je vois beaucoup, très fréquemment. Pourquoi ? Ce n'est pas un choix personnel, c'est que ça correspond à des CHSCT où je vais et qu'ils suivent. Et c'est vrai que c'est complètement disproportionné. Le Dr G., c'est quelqu'un que je dois voir une fois par mois ».

Interviewer : « paradoxalement, c'est les autres qu'il faudrait voir ? »

Roland : Oui, mais c'est parce que **ça ne résulte pas d'une stratégie. Cela résulte du subi** : je les vois parce que je les vois ».

D'autres agents, comme Chantal fortement impliquée dans la mise en œuvre de l'évaluation des risques, y parviennent davantage :

Interviewer : « Là, tu as balayé un mois et demi, au cours de ce mois et demi, tu n'as jamais rencontré l'agent de la CRAM, le médecin du travail ? »

Chantal : « Non, je ne les ai pas rencontrés mais toutes mes interventions ont donné préalablement lieu à des contacts, ce que je ne faisais pas avant. C'est-à-dire que je contacte le médecin du travail et l'agent de la CRAM pour avoir leurs points de vue sur l'entreprise, savoir s'ils seront présents au CHSCT, même proposer éventuellement une visite ensemble ; alors avec parfois des réactions négatives, comme l'autre fois un médecin du travail qui, manifestement ne le souhaitait pas. Donc, j'ai beaucoup plus qu'avant cette approche un peu plus pluridisciplinaire, disons, de l'intervention. Je prends soin quand même de savoir qui est le médecin du travail, et quelle est son action dans l'entreprise, si tant est qu'il y ait une ».

²¹ Q73 et Q75

²² Un besoin fort de coopérations avec les représentants du personnel n'est qu'à peine corrélée (+2 à +4%) avec un intérêt élevé et une pratique avancée de l'évaluation des risques.

²³ Concertation fréquente CRAM * intérêt élevé=+15%, *ER n'est pas dangereuse=+6%, *ER nouvelle manière de travailler =+10%, *pas de priorité à la technique=+13% ; concertation fréquente médecin du travail * intérêt élevé=+20%, *ER n'est pas dangereuse=-7%, *ER est aussi importante=+17%, *nouvelle manière de travailler=-3%, *pas de priorité à la technique=+13%, *gros prescripteur=+17% ; nota les différentiels avec les « concertations rares » sont encore plus marqués.

La corrélation positive entre l'intérêt pour la démarche d'évaluation des risques et les trois types d'acteurs que sont les organismes agréés de vérification, les consultants ou ergonomes et les chargés de prévention en entreprise, mérite d'être notée et commentée.

Bien que modeste, la corrélation que nous observons entre le sentiment de proximité avec les organismes de vérifications et l'adhésion à l'évaluation des risques, conforte l'intérêt renforcé pour le concours d'expertise dont l'évaluation des risques est porteuse.²⁴ Nous avons établi une corrélation entre les exigences adressées par les inspecteurs aux entreprises de faire procéder à des vérifications techniques par des tiers, et leur intérêt ainsi que leur implication à l'égard de l'évaluation des risques²⁵.

Le lien manifeste observé entre le sentiment de convergence avec les ergonomes ou consultants, et l'intérêt et la pratique des agents en matière d'évaluation des risques²⁶, rend compte de la combinaison entre l'émergence d'une nouvelle problématique de prévention et celle d'un nouvel acteur. Le ministère du travail y a contribué en incitant l'inspection du travail, dès 1998, à financer l'intervention d'ergonomes dans les entreprises pour expérimenter la mise en place de démarches d'évaluation des risques.

La franche corrélation entre le sentiment de convergence des inspecteurs avec les « chargés de prévention » en entreprise (déléataire opérationnel du chef d'entreprise) et une approche positive de l'évaluation des risques, conforte l'idée que celle-ci tend à situer les inspecteurs parmi les acteurs de la prévention internes aux entreprises²⁷.

Ainsi l'adhésion à la démarche d'évaluation des risques se conjugue bien avec une inclination en faveur des coopérations avec les acteurs de la prévention²⁸.

Mais, les inspecteurs engagés dans la promotion de l'évaluation des risques n'ont pas l'exclusivité des coopérations. Ainsi, Simone développe aussi une approche stratégique des relations avec la médecine du travail et la CRAM consistant à identifier des cibles et à mettre en œuvre une démarche commune, tout en étant critique à l'égard de l'évaluation.

Simone : « Là on a déjà organisé deux réunions avec les médecins du travail du secteur et avec le service de prévention de la CRAM ; pour échanger les informations, pour un peu cibler les entreprises et puis pour aussi essayer de travailler ensemble sur des domaines où je pense que c'est difficile de travailler seul ».
(souligné par moi)

²⁴ Etre sur la même longueur d'onde que les organismes agréés * intérêt élevé pour l'évaluation des risques=+9%.

²⁵ Résultat du croisement d'une variable synthétisant la question n°32 bis et des variables relatives à l'intérêt et la pratique en matière d'évaluation (questions 65,72,73). La corrélation positive est de l'ordre de 10 points. Nous avons aussi observé une corrélation du même ordre entre les coopérations d'ensemble avec les acteurs de la prévention et le recours élevé aux vérifications.

²⁶ Etre sur la même longueur d'onde que les ergonomes * intérêt élevé=+15%,*autres variables relatives à l'intérêt=+6à 10%,*gros prescripteurs d'ER=+5%,*intention de prescrire ER=+13%,*autres variables relatives à la pratique ER=+10%. Précisons que la pratique des coopérations entre les inspecteurs et les ergonomes n'a cependant pas donné lieu à investigation.

²⁷ Besoin de coopérations avec les chargés de prévention*intérêt élevé=+15%,*autres variables sur l'intérêt=+5 à +7%,*gros prescripteur=+12%,*intention de prescrire et autres variables=+9%

²⁸ Nous arrivons à un constat similaire en nous interrogeant sur les inspecteurs, minoritaires, ne développant pas de relations significatives avec les acteurs de la prévention. Nous constatons une corrélation entre cette attitude et une faible implication dans l'évaluation des risques : Nous observons en effet que l'absence de relations significatives avec les organisations syndicales est sur-représentée de 16% parmi les inspecteurs qui n'ont pas l'intention de prescrire l'évaluation des risques ; cette valeur atteint 20% en ce qui concerne les chargés de prévention; De même, un intérêt faible, porté à l'évaluation des risques est associé à une sur-représentation de 10 à 15% des inspecteurs n'ayant pas eu de relation significative avec les médecins du travail, la CRAM ou les chargés de prévention.

1.2.4 LES INSPECTEURS DU TRAVAIL NE SE CONSIDERENT PAS INVESTIS D'UNE MISSION DE COORDINATION

Favorables aux coopérations, les inspecteurs ne se considèrent pas pour autant investis d'une mission de coordination des acteurs.

Certains comme l'Association L 611-10 la récusent :

« Le message que le Directeur régional nous adresse tord le cou qu'on le veuille ou non à cette conception de l'agent de contrôle "chef d'orchestre de la prévention", "partenaire" de l'entreprise, travaillant en réseau et en synergie dans le cadre d'une approche globale des risques professionnels qui sont ainsi soigneusement évalués. Nous pensons en effet qu'une telle approche conduit inévitablement l'agent de contrôle à se substituer à l'employeur et à endosser des responsabilités qui ne sont pas les siennes. Au-delà et surtout, elle amène l'agent de contrôle à délaisser son rôle répressif, ce qui pourrait lui être reproché par le juge, tant il est vrai que la fonction répressive ne peut s'analyser que comme une "diligence normale", eu égard aux pouvoirs dont nous disposons »²⁹.

Cette posture se nourrit aussi d'une absence de réciprocité dans la coopération.

En effet la coopération entre les inspecteurs et les autres acteurs dépend aussi de la bonne volonté de ces derniers. Or les principales institutions de prévention (CRAM, Médecine du travail, OPPBTP, ARACT) sont perçues comme frileuses à l'égard de coopérations effectives.³⁰

« Et les autres préventeurs ? » s'interrogeait l'association Villermé en septembre 1987 :

« Un échange a lieu sur les problèmes de relation avec les CRAM et l'OPPBTP. Pour l'OPP, il existe une circulaire du début de l'année interdisant le travail avec l'inspection. Quant aux CRAM les statistiques sur le nombre d'injonctions (la chute libre) sont significatives d'une reprise en main patronale au niveau le plus haut », (Interd'ITs, n°29, octobre 1987).

Dans une région comme la Provence Alpes Cote d'Azur, à la suite d'un différend sur les contrats de prévention³¹, les contrôleurs et ingénieurs de prévention de la CRAM reçurent pendant plus de 10 ans pour instruction de leur hiérarchie de ne pas collaborer avec les inspecteurs du travail. Et comme le refus de toute coopération n'est pas tenable de la part des différentes institutions, le moyen de ne pas rompre consiste à s'en tenir à une coexistence pacifique, à une juxtaposition parée des vertus de la complémentarité. C'est ce que nous observons encore dans la région PACA de la part du service prévention de la caisse régionale d'assurance maladie.

L'IGAS constate un manque partagé de volonté de coopération :

« Le partenariat avec les acteurs de la prévention des risques professionnels dépend largement de la disponibilité des agents des institutions concernées (OPPBTP, CRAM, DIRE) pour coopérer avec l'inspection du travail. Il dépend aussi de la volonté de la DDTEFP de proposer un cadre de travail et de réflexions à ces institutions. En général ce cadre de travail n'existe pas (...) »³².

²⁹ « Responsables mais pas coupables, m'sieur le juge », Association L 611-10, 1997, note ronéotée commentant une note du 20/01/1997 du DRTEFP d'Ile de France sur la responsabilité pénale des agents de l'inspection.

³⁰ Cela concerne aussi les ARACT : « Intérêt des diagnostics courts dans les PME réalisés par l'ANACT ou ARACT- dommage que l'inspecteur du travail ne soit pas dans le circuit » Interd'ITS septembre 1993 page 9

³¹ Le directeur régional avait saisi l'autorité de tutelle, le DRASS, d'une délibération du conseil d'administration de la CRAM relative à un contrat de prévention. Celui-ci conclu entre la CRAM et une entreprise, après avis simple du DRTEFP, est destiné à assurer à celle-ci le financement de ses investissements en matière de prévention des risques.

³² Rapport IGAS 2002-138, p.29. En 1977, dans un article de Droit Social le directeur de la CNAM-TS affiche ses réticences à collaborer avec l'inspection du travail, Prieur C., Prévention et Sécurité sociale, Droit Social, n°3 mars 1977. Voir aussi Viet V. et Ruffat M., op.cité

« La construction de partenariats opérationnels avec les autres acteurs de la prévention des risques professionnels, ne doit pas se limiter à l'échange et à la diffusion d'informations, mais articuler réellement les actions des agents de contrôles dans les entreprises et les actions propres des agents des CRAM, de l'OPPBTP, ainsi que ceux des DRIRE s'agissant des établissements SEVESO (....). Il paraît par exemple, à la mission que les réticences des CRAM et de l'OPPBTP à travailler avec l'inspection, parfois constatées par les agents de contrôles ne peuvent être levées qu'au plan national. Il n'est pas admissible que des institutions qui poursuivent les mêmes objectifs coopèrent aussi peu, même si leurs postures et moyens d'intervention sont différents » (IGAS, 2002b p.61).

Dès lors la pluridisciplinarité prônée par le ministère du travail ou par l'Association Villermé, pour une approche globale des risques professionnels et pour une analyse critique d'une évaluation des risques, est loin d'être crédible. La prise de position hostile de l'association L 611-10 rapportée en début de chapitre en témoigne.

Agents de terrain, chargés d'une mission de contrôle, en quête perpétuelle de temps, les inspecteurs - quand ils sont convaincus de l'intérêt d'une coordination - laissent le plus souvent à leur hiérarchie la tâche de la structurer.

2 LA FAIBLESSE D'UN CADRE ORGANISE POUR LES COOPERATIONS

Le déficit de confrontations et de constructions d'approche commune entre les acteurs de la prévention se nourrit des ressources spécifiques dont chacun dispose qui leur permettent de « vivre leur vie » et de se dispenser, voire de récuser, toute coopération significative avec les autres acteurs.

Ainsi, les médecins du travail disposent d'une compétence médicale et d'un pouvoir dans la gestion de la main d'œuvre, via les avis d'aptitude/inaptitude. La valorisation du « secret » et de la « confiance » qui figure dans leur code de déontologie – et donne lieu à des débats en leur sein³³ - leur permet d'autant plus de s'abstraire des coopérations, non souhaitées par leurs employeurs, que la loi a prévu un certain nombre de documents écrits assurant la « transparence » de leur action³⁴.

Les agents des CRAM disposent d'une compétence technique et d'un pouvoir financier de sanction, et en pratique surtout de récompense. Ils peuvent se prévaloir du paritarisme dont ils sont issus pour légitimer leur présence dans les entreprises et faire l'économie de coopérations avec l'Etat et plus encore avec les partenaires sociaux en tant que tels.

Les agents des ARACT et de l'ANACT gérées paritairement ou de manière tripartite pour la seconde sont dans une configuration similaire quoique plus complexe, compte tenu de leur financement par l'Etat. Ils disposent d'une compétence organisationnelle et cultivent la relation de service avec les entreprises.

Les inspecteurs du travail disposent d'une compétence essentiellement juridique et d'un pouvoir de sanction. Et l'importance qu'ils accordent à leur indépendance et à l'autorité de l'Etat leur permet de garder leurs distances à l'égard des autres acteurs.

Enfin, les employeurs et les représentants du personnel peuvent récuser toute coopération car ils disposent de la légitimité pour les premiers du pouvoir de décision avec pour corollaire, pleinement revendiqué, l'entière responsabilité civile et pénale et pour les seconds celle de « victime » ou « bénéficiaire » de la prévention. Les uns et les autres disposent, en outre, du pouvoir de créer des conflits avec l'administration prenant ainsi en défaut ses ambitions

³³ DRTEFP île de France, « L'aptitude médicale en question », décembre 2002.

³⁴ Le médecin doit établir dans les entreprises de plus de 10 salariés une « fiche d'entreprise » accessibles aux inspecteurs et aux délégués ; dans les entreprises de plus de 50 salariés il doit en outre, dans les mêmes conditions, établir un « plan d'activité ».

régulatrices. Citons le constat du directeur des relations de travail : « La capacité des partenaires sociaux à avoir des positions communes extrêmement dures contre l'Etat est très forte »³⁵.

Dès lors c'est vers un cadre organisé, voire contraignant, de coopération, que le regard se tourne pour chercher un lieu de régulation collective, dans un premier temps dans le champ de la prévention des risques (I), puis d'ensemble (II).

2.1 LES CADRES DEDIES A LA PREVENTION

Le CHSCT constitue le premier des cadres de coopération dédiés à la prévention des risques professionnels et il implique personnellement les inspecteurs (I). Les autres structures relèvent de la compétence de l'encadrement de l'inspection (II). Enfin des instances ad hoc de coopération existent ici et là qui les impliquent davantage (III).

2.1.1 LE CHSCT CONSTITUE LE CADRE PRIVILEGIE PAR LES INSPECTEURS

Les régulations en œuvre au sein du CHSCT et la part qu'y prennent les inspecteurs du travail constituerait un sujet de recherche en soi. Notre enquête et notre expérience personnelle nous permettent néanmoins de livrer quelques éléments.

Le CHSCT constitue pour les inspecteurs, avec comme ressources les prescriptions du code du travail et leur propre expérience, un lieu d'expression de leur expertise. Celle-ci est procédurale lorsqu'il y facilite les régulations. Elle est davantage substantielle lorsqu'ils y proposent, en réponse à des problèmes posés, des solutions techniques ou organisationnelles. Le CHSCT est aussi une source d'informations sur les défaillances de la prévention, appelant leur intervention prescriptive. Il informe également sur la motivation du chef d'entreprise et des représentants du personnel, déterminante pour la nature des relations que l'inspecteur nouera avec l'entreprise et ses acteurs. C'est enfin une tribune dans laquelle les agents font connaître, en quête de relais, leurs préoccupations et prescriptions et une instance dont le rythme trimestriel de réunion peut aussi cadencer le suivi d'entreprises qu'ils ont fait le choix d'accompagner de manière rapprochée.

Nous percevons comment, selon ces différentes approches, l'inspecteur instrumente plus ou moins le comité au profit de ses prescriptions.

Pour la plupart des inspecteurs, le CHSCT constitue le lieu privilégié de rencontres des acteurs de la prévention. Mais, la vocation de cette institution centrée sur les acteurs internes de l'entreprise n'en fait pas, nous semble-t-il, un lieu de construction collective entre l'inspecteur, le médecin du travail et l'agent de la CRAM, avec ce qu'une telle construction suppose de confrontation voire de conflit. C'est d'autant moins le cas que si un peu plus de 70% des entreprises assujetties disposent d'un CHSCT, les inspecteurs constatent que moins de la moitié de ces instances fonctionnent de manière satisfaisante³⁶.

En tout état de cause ce n'est pas de ces 22 000 comités³⁷, atomisés sur le territoire français, que peuvent émerger des orientations légitimes pour les préventeurs.

Le regard se tourne alors vers les instances régionales et nationales mises en place.

³⁵ INTEFP, « Evaluation des risques et nouvelles logiques d'intervention », Actes du séminaire des 10-11 et 12 juin 1998 », p.192.

³⁶ Sans d'ailleurs que pour autant l'administration centrale ni eux-mêmes ne mettent en œuvre une stratégie d'ensemble pour tenter d'y remédier.

³⁷ Source : Rapport au Conseil économique et social sur les CHSCT, 2002.

2.1.2 L'ABSENCE DE LEGITIMITE DES INSTANCES REGIONALES ET NATIONALES VOIRE SUPRA NATIONALES

A chacun des échelons traditionnels de la prévention des risques, la coopération entre les acteurs dispose d'une instance de régulation.

Nous avons déjà évoqué au plan européen le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail, dit de Luxembourg (créé en 1974), et davantage, au plan national, le Conseil supérieur des risques professionnels (1976).

Nous avons aussi évoqué au plan régional les Comités régionaux de coordination (1965) et les Commissions régionales de médecine du travail (1986), tous deux atrophies dès leur naissance³⁸, et les Observatoires régionaux de la santé au travail en gestation prolongée depuis leur création par l'accord de septembre 2000³⁹. En parallèle à chacune de ces instances, les Comités techniques nationaux et régionaux, animés par l'institution de prévention de la Sécurité sociale depuis 1946 ne parviennent plus à produire une dynamique.

Aucune de ces instances n'a été véritablement productrice d'orientations pour la prévention des risques dont le ministère puisse se prévaloir pour légitimer auprès des inspecteurs des orientations contraignantes.

Les derniers rapports de l'IGAS établissent l'échec d'une coordination de l'action de prévention des différents acteurs, autre que celle accomplie par la réglementation du travail.

Et le rapport de février 2003, relatif à la mise en examen de trois directeurs départementaux du travail dans l'affaire de l'accident du Pic de Bure, établit comment la conjonction d'une confusion réglementaire, et de l'absence de coordination entre les services de l'Etat et de la CRAM a abouti à une carence grave de contrôle et à une mise en cause pénale des préventeurs⁴⁰.

³⁸ Rappelons que les Comités de coordination n'ont pour seule base « légale » une circulaire du ministère du travail, ce qui fait dire à M. Boisnel, sous directeur en charge de la santé et de la sécurité à la DRT à propos des défaillances de la coordination que dans ce domaine « on a la politique de ses instruments » ; Entretien avec l'auteur, novembre 2002. Dans son livre blanc édité en 1967 le SNITMO déplorait « l'improvisation en matière de coopération » et le manque d'intérêt pour les "comités de coordination" institués par la circulaire du 5 mai 1965. Syndicat national de l'inspection du travail et de la main d'œuvre, Service public bientôt centenaire...l'inspection du travail et de la main d'œuvre – Livre blanc -, juin 1967, Paris, p.29.

³⁹ Un état d'avancement de la mise en place des Observatoires régionaux réalisé par la DRT en février 2003 pour le CSPRP de mars 2003 faisait état de huit Observatoires créés dans les 22 régions. L'administration du travail y est marginalisée.

⁴⁰ Rapport 2003-017 Mission Pic de Bure.

2.1.3 L'APPRENTISSAGE DES COOPERATIONS DANS DES CADRES « AD HOC »

Nous avons vu, dans nos développements sur les groupes de travail, que les pratiques des inspecteurs pouvaient aussi être collectives. Dans ces circonstances, les agents peuvent être amenés à construire des coopérations « ad hoc » avec les autres acteurs.

Citons le cas de deux groupes de travail qui se sont succédés en région PACA, et qui révèlent la durée dans laquelle s'établit un apprentissage organisationnel. Un premier, sur la prévention des risques dans les établissements de soins, fit appel ponctuellement en 1995-1996 à des médecins du travail et des représentants du personnel pour l'éclairer dans ses choix et pour coproduire un guide d'évaluation des risques spécifiques aux établissements de soins. Un second, qui lui succéda en 1997, et qui portait exclusivement sur la question de l'évaluation des risques, alla plus loin en intégrant à son fonctionnement régulier des représentants de l'ANACT/ARACT et du département universitaire « Approche pluridisciplinaire des situations de travail ».

Amplifiant cette démarche la direction régionale a pérennisé depuis l'an 2000 dans un « réseau de veille et de prévention », pilotée par elle, en concertation avec les acteurs y participant, une coopération entre de multiples acteurs locaux de la prévention.

Cette coopération n'est pas sans poser de problèmes aux inspecteurs et à leurs directeurs départementaux. Ils observent la mise en place d'une action publique de prévention dont ils ne maîtrisent pas la dynamique et qui concurrence, dans l'agenda des inspecteurs, l'action de contrôle des entreprises. Citons la lettre de l'un des directeurs départementaux de la région au directeur régional :

« A l'occasion du bilan des Assises de la prévention, j'ai eu l'occasion d'exprimer les carences en positionnement stratégique de l'inspection du travail dans l'action partenariale menée en matière de prévention des risques professionnels (...). Depuis presque dix ans, notre région peut se prévaloir d'un travail collectif, en interne sous la forme de groupe de travail et en externe dans le cadre d'opérations partenariales, de haut niveau dans le champ de la santé et de la sécurité(...). Si les actions successives révèlent un savoir-faire croissant en matière de mise en mouvement d'acteurs, la situation actuelle présente les défaillances suivantes : A ce jour aucun bilan global n'a été tiré de ce mode de fonctionnement, afin d'en extraire les points forts et les points faibles. Les lignes de conduite tant en matière de cohérence interne ingénieur de prévention, médecins inspecteurs, hiérarchie et inspecteur et contrôleur du travail) que de partenariat externe (ARACT, syndicats, structures universitaires,...) ne sont pas toujours explicites. Les membres des groupes de travail ne perçoivent pas toujours l'existence d'un pilotage partagé entre le chef de service, les ingénieurs de prévention, et les MIRT, et les relais départementaux sur-le-champ de la santé sécurité au travail. Il n'existe pas non plus d'instance régionale (CTRID, réunion d'adjoints départementaux travail,...) dont l'objet serait la construction d'une stratégie sur-le-champ de la santé/sécurité (...) »⁴¹.

Pour tenter de traduire l'expérience de ces « réseaux de veille et de prévention », dont la direction régionale de la région PACA a fait un axe de travail stratégique pour les années 2000-2006, en nouvelles règles d'action pour les agents de l'inspection, la direction régionale du travail a proposé en 2003 une réflexion aux inspecteurs sur les principes de coopérations qui y sont en œuvre. Cette réflexion permettra peut être de répondre à la question posée dans le bilan des « Assises 2000 de la prévention » établi par le comité de pilotage de ce réseau :

« On note une faible mobilisation des agents de l'inspection du travail (...). Faut-il interpréter cette relative défection comme une expression de leurs désaccords ? Ou bien comme l'expression d'un malaise à se situer en tant qu'agent de contrôle dans un dialogue avec les autres acteurs ? ».

⁴¹⁴¹ Lettre du 6 décembre 2000, voir aussi en annexe VII-2 l'intervention du directeur départemental des Bouches du Rhône en clôture d'une manifestation de ce « réseau de veille et de prévention ».

Relevons ici le rôle moteur dans ce processus, tant interne à l'administration du travail que sur la place régionale, joué par l'ingénieur de prévention de la direction régionale qui s'apparente à celui d'un « marginal sécant » (Alter N. 1996)⁴².

2.2 LA RESISTANCE A LA MISE EN PLACE DU CONSEIL NATIONAL DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

La mission généraliste de l'inspection du travail amène à rechercher au-delà du strict champ de la prévention des risques, l'existence d'un cadre organisé de concertation de l'inspection avec les autres acteurs sociaux.

De l'absence d'étanchéité entre les différents domaines d'actions de l'inspection pourrait résulter d'un tel cadre une régulation conjointe ou des « décisions éclairées », de son action en matière de prévention ainsi que des coopérations fécondes entre les acteurs.

Un tel cadre est en débat depuis l'avis du Conseil économique et social de 1965 sur l'inspection du travail⁴³. Et l'examen des prises de positions des inspecteurs et de leur encadrement à son sujet est révélateur de leur conception des rapports de l'inspection à la société civile.

C'est dans une relative indifférence des inspecteurs que fut créé en 1983, par décret, le Conseil national de l'inspection du travail⁴⁴.

Ce Conseil triparti (administration et partenaires sociaux) était initialement prévu pour donner son avis sur l'état d'application du droit du travail, sur le programme de l'Institut national du travail et sur les rapports établis par les ministres en charge de l'inspection du travail. Ses attributions étaient plus limitées que ce que les débats antérieurs laissaient présager puisqu'il ne s'agissait pas de donner un avis sur les orientations de l'inspection.

Dans sa note d'orientation du 15 mars 1993, « élaborée à l'issue des débats consacrés au Centenaire de l'Inspection du travail », Mme Aubry relançait le processus de mise en place de ce Conseil, pour lequel elle concevait des missions élargies :

« Il importe aussi d'associer les représentants des usagers à la définition des priorités d'action et de leur rendre compte de l'activité des services. Tel est le rôle du Conseil National de l'Inspection du travail qui est annuellement saisi pour avis du projet de programme d'action de l'inspection du travail, intégrant le programme de formation de l'INTEFP, et examine le bilan annuel d'activité des services ».

La résistance conjuguée de la DRT et d'une partie des inspecteurs du travail et de leurs porte-parole ont eu raison de la seconde naissance annoncée de cette instance.

⁴² Au sens donné par Alter N. (1996), *Sociologie de l'entreprise et de l'innovation*, Paris, PUF, p.26.

⁴³ Le Conseil économique et social dans son avis du 27/10/1965 sur l'Inspection du travail proposait déjà une forme locale avec « des commissions consultatives paritaires composées de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés les plus représentatives seront mises en place au plan départemental auprès de l'inspection du travail. Elles auront pour objet limité d'assurer une information mutuelle sur les problèmes posés par le respect de la réglementation du travail et de permettre une coopération régulière entre employeurs et salariés et l'inspection du travail ».

⁴⁴ Décret n°83-135 du 24/02/1983. Sur l'historique du Conseil national de l'inspection du travail et les réticences à sa mise en place par le ministère du travail, Voir Prévosteau P. (1998) p.162 et suivantes.

Signalons aussi l'opposition exprimée dès 1981 par la CGT, anticipant l'annonce du CNIT, qui écrivait : « Refus de toute gestion ou contrôle tripartite des services avec l'introduction du patronat et des élus locaux y compris à l'INT » L'action syndicale des affaires sociales, CGT, décembre 1981.

En effet, la mise en place de cette instance partage les inspecteurs :

Opposé à la mise en place du CNIT, la CGT y voit une instance dans laquelle « le patronat serait consulté et associé à l'orientation des actions de l'Inspection. Le patronat est décideur »⁴⁵.

Epousant l'attachement des inspecteurs à une certaine équidistance entre les salariés et les employeurs et à une autonomie de l'inspection du travail, elle en vient même, à stigmatiser les organisations de salariés :

« L'indépendance de l'Inspection du travail est à nouveau sur la sellette : le rapport Chaze préconise la constitution rapide du Conseil National de l'inspection du travail ou l'action de celle-ci sera soumise aux organisations syndicales mais aussi patronales »⁴⁶.

On lit dans cette position ce qu'écrit Freidson, cité par Dubar et Tripier (1998, p.125) sur le monopole interne du contrôle professionnel :

« Tel est le grave défaut de l'autonomie professionnelle : en permettant et en encourageant la création d'institutions qui se suffisent à elles-mêmes elle conduit la profession à se faire une idée trompeuse de l'objectivité et de la fiabilité de son savoir ainsi que, des vertus de ses membres : elle l'entraîne en outre à se considérer comme la seule à posséder savoirs et vertus, à mettre en doute les capacités techniques et morales des autres professions, à avoir à l'égard de sa clientèle une attitude au mieux paternaliste au pire méprisante ».

L'Association Villermé et la CFDT sont favorables à la mise en place de ce Conseil national de l'inspection du travail :

« Le Conseil National de l'Inspection du Travail doit être mis en place. C'est une question de volonté politique. Ce conseil pourrait permettre la prise en compte des avis des organisations syndicales dans l'évaluation de l'état d'application du Droit du travail. Il organiserait de façon institutionnelle la possible prise en compte des salariés »⁴⁷.

Le groupe de travail « Chaze » aussi :

« Enfin il faut rompre l'isolement de l'inspection du travail et l'inscrire dans son environnement social et institutionnel. Le caractère collectif des interventions légitime la communication. L'exigence de transparence autorise le débat sur les

orientations et impose de rendre compte des résultats :

- réactivation du projet de Conseil national de l'inspection du travail, et mise en place de Comités régionaux.
- Parallèlement, installation du Comité d'indépendance et de déontologie »⁴⁸.

L'IGAS défend-elle aussi la nécessité d'une mise en place du Conseil dont elle espère une légitimation de sa politique auprès des agents :

« Pour renforcer la légitimité de ces orientations, et ainsi faciliter leur mise en œuvre, une concertation avec les partenaires sociaux doit s'organiser à tous les niveaux. Des démarches engagées au niveau local montrent son intérêt et sa faisabilité. La mise en œuvre de la concertation au niveau national est souhaitable pour la généraliser au niveau déconcentré. Elle pourrait être organisée dans le cadre de l'installation effective du Conseil national de l'inspection du travail, ou de toute autre instance à définir, et déclinée au niveau régional et départemental. La mission souligne que cette démarche est un point de passage obligé pour faire évoluer la culture traditionnelle des agents de contrôle et rendre possible la mise en œuvre effective des orientations élaborées dans les conditions définies auparavant ».⁴⁹

⁴⁵ UR CGT Rhône Alpes, « Inspection du travail, faudra-t-il entrer en résistance ? Le rapport Chaze... » document ronéoté du 27/09/01.

⁴⁶ Tract national de la CGT Affaires sociales, IAS 28/01/2002.

⁴⁷ Info branche CFDT numéro spécial août 1998 ; aussi la revue de l'Association Villermé, Interd'Its février 1991 p.14

⁴⁸ Note de synthèse du « groupe de travail sections d'inspection » présidé par M.Chaze, dit « Rapport Chaze », janvier 2001. Ce groupe était composé, rappelons-le, de représentants de l'administration centrale, de 2 directeurs départementaux, 4 directeurs adjoints, 4 inspecteurs et 3 contrôleurs du travail.

⁴⁹ Résumé du rapport (IGAS, 2002b p.5).

L'absence de cadre effectif de coordination affaiblit la légitimité des orientations données par le ministère à ses agents. Dans ces conditions, note l'IGAS,

« l'absence d'un cadre de priorités reconnues légitimes, conduit à ce que l'activité des services est d'abord orientée vers la réponse aux sollicitations individuelles. Ces activités ont un effet d'éviction par rapport à la présence programmée en entreprise et donc sur la mise en œuvre de priorités telles que les risques professionnels »⁵⁰.

Elle affaiblit aussi l'action publique qui voit la coordination entre les acteurs assurée par les seules prescriptions en matière de santé et de sécurité. Le constat est ancien⁵¹. Et les difficultés de mises en œuvre de la loi incitent, faute d'un diagnostic sur les acteurs et d'une coordination de leur action, à l'édiction de nouvelles règles et à la répression.

Au sein de l'inspection, un courant représenté par l'Association L 611-10 ou Sud Travail incarne cette posture, « top down » :

« Car disons le très fort, le seul moyen de rendre effectif le droit du travail c'est que l'Etat se donne les moyens d'en assurer le contrôle d'une part, et d'autre part, d'assurer la sanction ni aléatoire ni symbolique des infractions constatées. C'est donc donner les moyens humains à l'inspection du travail – ce pourquoi nous demandons le doublement du nombre des sections – et de donner également les moyens à la justice – tant civile que pénale – de faire son travail »⁵².

Mais, si l'on suit C. Paradeise (2001) l'efficacité en matière de prévention est limitée :

« Se dispensant d'un diagnostic sur les acteurs, la quête de régulation se centre sur la seule règle, non sans s'irriter de sa faible efficience, ce qui conduit souvent à la multiplier. Cela présente un gros inconvénient, car, comme chacun sait, "trop de règle tue la règle". Toute activité de production de régulations se voit alors disqualifiée ».

Ainsi, à la faiblesse des régulations internes au système d'inspection du travail observée dans notre chapitre précédent se conjugue celle des coopérations avec les autres acteurs de la prévention.

A cet égard l'IGAS « estime indispensable la réalisation d'un état des lieux approfondi de ces coopérations et la recherche urgente de liaisons opérationnelles ; dans l'immédiat, les commissions régionales de coordinations pourraient être invitées à une réflexion commune sur l'absolue nécessité d'échanges d'informations et d'harmonisations de leurs exigences respectives à l'égard de leurs interlocuteurs communs » (IGAS 2003a p.25).

Et dans son rapport annuel 2003 « Santé, pour une politique de prévention durable » l'IGAS propose la mise en place de cadres politiques institutionnels susceptibles de faciliter « l'émergence d'une nouvelle culture » et notamment « des plans régionaux de santé au travail », et d'un « conseil régional de la prévention des risques professionnels, d'une composition inspirée du conseil supérieur de prévention des risques professionnels (...) » (p.339).

Mais, on est en droit de se demander si, résultant de choix politiques, l'absence de toute mesure acculant les acteurs à coopérer, n'est pas de nature à priver d'effet les meilleures intentions.

⁵⁰ IGAS, 2002b p 4 et aussi 57,60,61,

⁵¹ Le rapport annuel de l'IGAS 1970 notait à propos de la coordination entre le ministère du travail et les CRAM : « La réglementation d'hygiène et de sécurité issue du code du travail a toujours été le mode d'expression fondamental des lignes directrices de cette politique » p.198.

⁵² « A propos du rapport Chaze », document ronéoté, Sud Travail, juillet 2002, 8 pages.

CONCLUSION

A une régulation verticale faible, articulant l'administration centrale aux sections d'inspection du travail via les directeurs et leurs adjoints, nous avons cherché ce qu'une régulation horizontale, entre l'inspection et les autres acteurs de la prévention, pouvait apporter en terme de légitimité d'une action commune de prévention et d'apprentissage.

Nous avons observé, dans le chapitre trois sur la politique publique, les difficultés et la faiblesse de la tutelle de l'Etat sur les institutions de prévention. Nous observions l'émergence d'outils, tels que les conventions d'objectifs et de gestion, les contrats de progrès, qui traduisent – avec une détermination et une efficacité qui restera à démontrer – le désir d'une plus grande synergie, fondée sur la négociation, entre l'Etat et les différents acteurs de la prévention. Et, dans le présent chapitre nous avons observé les difficultés de coordination locale institutionnelle avec ces acteurs.

A leur niveau, une minorité seulement d'inspecteurs exprime des réticences à nouer des coopérations avec les CRAM et la médecine du travail. Ces agents invoquent le plus souvent la gestion patronale de ces institutions, ou l'assujettissement au code du travail de ces institutions, pour s'en défier⁵³.

Pour les deux tiers, voire les trois quarts des inspecteurs, les coopérations avec les représentants du personnel, les médecins du travail, les agents des CRAM sont légitimes et méritent de se développer en terme de partenariat.

Le pragmatisme des inspecteurs, qui les amènent à privilégier les acteurs immédiats de la prévention que sont les institutions de prévention et les représentants du personnel, les éloignent des « politiques » que sont les représentants syndicaux, qui, de plus, ne produisent pas de doctrine en matière de prévention.

Les relations des inspecteurs avec les employeurs sont caractérisées par l'assujettissement des seconds au code du travail et l'attachement des inspecteurs à leur posture de contrôle fondé sur le relevé des non-conformités aux règlements. Les inspecteurs, protecteurs du salarié, se vivent en opposition aux employeurs. Pour autant près de la moitié des inspecteurs perçoivent les collaborateurs de l'employeur, chargés de la prévention – lorsqu'ils existent - comme des relais nécessaires d'une prévention, à laquelle le tiers des agents identifie leur mission.

Enfin, l'éthique civique des inspecteurs les partage dans leur relation avec la sphère marchande de la prévention représentée par les consultants – fussent-ils porteurs de problématiques novatrices comme les ergonomes – et les organismes agréés pour les vérifications⁵⁴.

Les relations que nouent les inspecteurs avec les différents acteurs de la prévention sont basées avant tout, sur l'échange ponctuel d'informations ou la résolution de problèmes immédiats. La dimension stratégique est rare.

⁵³ Citons les interventions de ces inspectrices affichant leurs réticences au développement d'un partenariat avec la CRAM et la médecine du travail lors d'un débat en réunion régionale de service : « Nous ne coopérons pas avec les médecins du travail. L'Etat est chargé de contrôler le bon fonctionnement de la médecine du travail. Le médecin du travail n'est donc effectivement pas un partenaire. » et cette autre inspectrice dont la CRAM d'Ile de France est située dans sa section d'inspection, « En contrôlant la CRAMIF, j'ai constaté un danger lié à la colle amiantée. Je n'étais pas du tout en mesure d'être partenaire. J'étais bien inspecteur du travail » in *La gazette d'Ile de France* n°47, décembre 2002, p.36-37

⁵⁴ Les inspecteurs alimentent d'anecdotes, la défiance à l'égard des organismes agréés. Voir *La gazette sociale d'Ile de France*, n°38 février 2000, p.26.

La connaissance sur les entreprises n'est pas ou peu, mutualisée et il n'y a pas ou peu, d'approches stratégiques communes des lieux de travail. Les inspecteurs mettent en avant l'absence de volonté des autres acteurs, les contraintes de temps qui rendent coûteuses des constructions communes aléatoires et l'autonomie de l'action de l'Etat. S'ils peuvent concevoir qu'un partenariat stratégique soit mis en œuvre, les inspecteurs en attribuent volontiers la gestion aux directeurs, qui mettent en avant, le plus souvent, les mêmes contraintes qu'eux, amplifiées par l'octroi de priorité à d'autres questions et les carences de savoir-faire en matière d'actions communes de prévention.

Dans ces conditions, les coopérations avec les autres acteurs de la prévention ne constituent pas l'aiguillon à même de stimuler la production d'un nouveau référentiel de l'action de l'inspection du travail qu'appelle la déstabilisation opérée par la nouvelle obligation d'évaluation des risques. Elles ne constituent pas non plus le forum devant lequel l'inspection pourrait être comptable de ses orientations et de ce fait, en stimuler la définition et l'évaluation et par-là même, engendrer un apprentissage collectif.

Malgré l'existence de ressources importantes en terme d'expertise technique (les agents des CRAM et leurs laboratoires techniques, les organismes agréés, les médecins du travail) les inspecteurs du travail, « petits experts » en la matière, les sollicitent assez peu. A l'économie de leur temps, se combine la crainte d'une perte de la maîtrise du problème soumis à expertise. De fait nous sommes loin d'une action publique fondée sur un réseau actif d'experts collaborant les uns avec les autres.

Nous avons fait l'hypothèse que les coopérations avec les préventeurs constituaient pour l'inspection une ressource substantielle lui permettant de s'approprier l'évaluation des risques, dans la mesure où ces préventeurs pouvaient assister les employeurs dans la mise en œuvre de cette démarche et que leur expertise pouvait être requise par l'inspection dans son contrôle de la pertinence de l'évaluation des risques. La valorisation des acteurs, que sont les techniciens de la CRAM, les médecins du travail, les salariés, constituait ainsi le pendant de la mise en débat des risques que sous tend l'évaluation.

Les réponses à notre questionnaire établissent une corrélation positive, mais faible, entre une place importante accordée aux coopérations avec les experts techniques et une appropriation de l'évaluation des risques. Une fois de plus, cette nouvelle obligation apparaît donc comme susceptible d'être porteuse d'innovations à l'égard de la dynamique du groupe professionnel des inspecteurs dont, elle contribue à reconfigurer, non sans tensions internes, les frontières.

Mais les raisons du déficit de coopération stratégique actuel ne risquent-elles pas de se dresser sur le chemin d'un partenariat volontariste de l'inspection du travail qui s'est manifesté dans la période d'incertitude associée à l'incomplétude juridique de l'évaluation des risques ? L'hyper-sollicitation par les usagers, le manque de savoir faire « situé » parmi les autres acteurs, les rivalités institutionnelles nourries par des stratégies politiques, l'absence de tout cadre contraignant et les pouvoirs propres de chacun, font des « coopérations organisées » un idéal difficile à atteindre.

Conclusion générale

La thèse et ses ressources

A partir d'un engagement de l'auteur dans l'action de l'inspection du travail, cette recherche a cheminé d'un questionnement initial sur l'efficacité de cette institution et l'évolution de ses pratiques, sous l'emprise de la nouvelle obligation d'évaluation des risques, vers une interrogation sur la construction du sens et de la légitimité de l'action du groupe professionnel formé par les inspecteurs.

Nous avons défendu la thèse selon laquelle, dans un contexte de mutation et d'incertitude de l'action publique en matière de prévention des risques sur les lieux de travail, ce groupe professionnel, caractérisé par une autonomie forte et un partage de valeurs civiques, rencontra, pour refonder sa légitimité, des difficultés d'apprentissages collectifs liées aux limites des régulations dans lesquelles s'inscrit son action. A cet égard l'évaluation des risques a revêtu une portée heuristique en dévoilant, à l'aide de la controverse en vigueur parmi les inspecteurs, les tensions de fond en œuvre dans ce groupe professionnel.

Les sociologies de l'action publique, des organisations et des relations professionnelles et, plus particulièrement, des professions, ont nourri l'évolution du questionnement et la formulation des hypothèses.

Les réflexions des historiens, des juristes et des praticiens de la santé publique ou de la prévention des risques professionnels – médecins, responsables politiques et syndicaux, ergonomes, inspecteurs du travail, ...- ont été d'autant plus précieuses que l'analyse des enjeux en cours dans le champ de la prévention des risques et de l'action des inspecteurs du travail sollicite nécessairement l'ensemble des disciplines scientifiques et l'expérience des acteurs impliqués¹.

Le choix, justifié par notre objet de recherche de travailler par enquêtes directes auprès des inspecteurs, et des groupes professionnels voisins, s'est avéré fécond. Les prises de position des porte-parole des inspecteurs, les controverses auxquelles elles ont donné lieu et l'enquête, extensive et intensive, que nous avons menée sous la forme d'entretiens et de questionnaires (le questionnaire principal a été complété par 185 inspecteurs, soit la moitié de la profession) ont livré un vaste matériau sur la rhétorique, les représentations et les pratiques des agents. Interprété par l'entremise de la grille d'analyse résultant de la construction de l'objet de recherche, il a permis, à notre sens, de faire de notre appartenance au milieu un atout pour la conduite de cette thèse.

Les identités des inspecteurs du travail

La dépendance des inspecteurs à l'égard des règlements

L'incomplétude normative de l'obligation d'évaluation des risques au cours de la décennie des années 1990 a entravé la diffusion de cette notion parmi les acteurs de la prévention des risques professionnels et notamment les inspecteurs du travail, révélant ainsi leur très forte dépendance à l'égard de la loi et leur adhésion à une approche prescriptive de la prévention.

¹ Dans ce sens voir Schwartz Y., (2001), Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe, ed. Octares, 2001 ; mais aussi Dubar C., Tripier P., (1998) dans leur conclusion page 247

L'absence de pénalité à l'égard du défaut d'évaluation des risques a, de fait, paralysé une majorité d'inspecteurs, à l'image des entreprises qui n'ont commencé à s'intéresser à cette obligation qu'à partir de l'entrée en vigueur de sanctions pénales en novembre 2002². Il en fut de même de l'absence de précision du texte de loi sur le contenu de l'obligation d'évaluer les risques, jusqu'à ce que paraisse le décret du 5 novembre 2001.

Face à cette incomplétude, les inspecteurs se sont partagés.

Ce qui était vécu par une majorité comme un handicap a, de fait, constitué une opportunité et un stimulant pour d'autres qui ont investi ce champ, afin d'en compléter la légitimité grâce à un travail sur le sens de l'action. Pour autant, ces derniers n'ont cessé de se prévaloir de « la force de la loi », de l'obligation légale à la charge des chefs d'entreprise que constituait l'évaluation des risques.

En effet, quelles que puissent être par ailleurs leurs désaccords, les inspecteurs du travail sont tous fortement attachés à la loi. Elle leur procure une légitimité pour investir le champ de la prévention et, pour certains, se risquer à l'interpréter. Elle constitue leur « licence » ou leur autorité sur les employeurs avec les droits associés au contrôle – droit d'entrée dans les établissements et d'y enquêter. Enfin, le pouvoir d'établir un procès verbal - enclenchant des poursuites pénales - leur permet de clore la discussion et d'affirmer leur maîtrise – voire leur monopole - du savoir juridique.

Mais, si nous décentrons notre regard de l'évaluation des risques, nous observons que l'absence de pénalité et l'imprécision des obligations ne constituent pas une lame déferlante sur la prévention. En effet, il n'y a ni déréglementation systématique, ni renoncement de la collectivité à voir jouer à l'Etat un rôle protecteur. Dans ces conditions, et malgré l'univers mouvant dans lequel elle évolue, la profession des inspecteurs n'est pas menacée et la refondation de sa légitimité à partir d'un travail sur le sens, et sur les coopérations à nouer, ne s'impose pas à elle comme une nécessité absolue.

Production régalienne, l'évaluation des risques a été reprise à leur compte par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel sur la santé au travail du 13 septembre 2000. Occupant le terrain, ils tentent de dissuader le législateur d'intervenir davantage dans ce champ. Mais il est remarquable que la contribution novatrice de cet accord à l'égard de l'évaluation des risques, consistant à instituer une consultation du CHSCT sur la démarche d'évaluation mise en œuvre, ne soit pas reprise dans les accords ultérieurs, ni popularisée par le ministère du travail. Dès lors, la crédibilité de la ressource conventionnelle en est affaiblie. Les inspecteurs, qui observent tous les jours la faiblesse des organisations professionnelles, en particulier les syndicats de salariés, se partagent sur l'importance à accorder à la vie conventionnelle et sont enclins à adopter la posture d'un Etat prescriptif, surplombant les acteurs plus que celle d'un Etat situé parmi eux dans une posture d'animation.

Enfin, la tendance à l'auto-réglementation des entreprises, à laquelle concourt la démarche d'évaluation des risques, est diversement appréciée par les inspecteurs. Si certains y dénoncent un recul de l'Etat et un développement du pouvoir patronal, d'autres font le pari – avec le ministère – d'une opportunité pour, d'une part, l'élargissement de la prévention, de l'autre, du débat dans l'entreprise. Mais l'expérience des inspecteurs de la faiblesse des organisations syndicales de salariés, notamment avec la mise en place des 35 heures en 1998-2000, leur a appris que cette auto réglementation était le plus souvent unilatérale ou

² combinée à la jurisprudence « amiante » du 28 février 2002 qui institue une véritable obligation de résultat en matière de sécurité de travail.

formellement négociée. Aussi, lorsqu'elle quitte le domaine de la pure technique – comme celui des normes (au sens AFNOR) sur les équipements de travail - , l'auto-réglementation est peu légitime aux yeux de la plupart des inspecteurs.

On se serait attendu à ce que les études juridiques qu'ont suivi les inspecteurs amènent leur porte-parole, à adopter une approche plus interprétative de la loi ou pragmatique ainsi que Jean Carbonnier l'a mis en évidence :

« Entre l'effectivité totale et l'ineffectivité totale, également exceptionnelles, c'est la grisaille de l'ineffectivité partielle qui domine. Cette sorte d'ineffectivité ne doit pas être regardée a priori comme un phénomène morbide. Elle est pour une large part , naturelle à la règle de droit. »³

Mais l'expérience des aléas de la descente dans l'arène du compromis entre exigences civiques et régulations marchandes amène les inspecteurs à revendiquer le respect, à la lettre, des textes, une effectivité entière, pour mieux être en mesure de les négocier eux-mêmes. Cette négociation, déjà mise en évidence par Nicolas Dodier dans ses travaux sur l'accommodation de la loi par les inspecteurs du travail en 1986, constitue ainsi un positionnement proche de ce qui a pu être analysé dans d'autres secteurs de l'action publique : les processus de sélection et d'involution des buts décrits chez les policiers par Dominique Monjardet, et l'exercice d'une « magistrature sociale » observé dans les administrations sociales par Isabelle Astier et Jean-Marc Weller⁴.

La rhétorique de l'effectivité de la loi et de l'ordre public est puissante. Elle a un impact immédiat sur les inspecteurs et les entreprises. Le pouvoir que les inspecteurs tiennent de la loi fait qu'ils ont besoin d'entendre et de répéter, que c'est « l'Etat qui fixe les règles du droit », que « la santé et la sécurité relève de l'ordre public », que « la santé et la sécurité ne se négocient pas », que « la loi doit être effective », etc....alors même qu'ils la négocient en permanence. Nous n'y voyons pas de duplicité, ni systématiquement une stratégie de leur part afin d'aborder la négociation avec un meilleur rapport de force. Nous y voyons une entreprise de conviction d'autant plus tenace qu'elle produit des effets sur les entreprises et sur eux mêmes comme le notait Pierre Bourdieu dans son article sur « les juristes gardiens de l'hypocrisie collective » :

« Le droit n'est pas ce qu'il dit être, ce qu'il croit être, c'est à dire quelque chose de pur, de parfaitement autonome, etc. Mais le fait qu'il se croie tel ; et qu'il arrive à le faire croire, contribue à produire des effets sociaux tout à faits réels, et d'abord sur ceux qui exercent le droit. »⁵.

Aussi les inspecteurs confortent-ils l'éthique qui, pour la majorité d'entre eux, a prévalu aux choix de leur métier et, se protègent-ils d'une réalité qui tend à remettre en cause leur identité professionnelle idéale⁶.

Le sens donné à la prévention et la défense par les inspecteurs de leur pouvoir

La dimension cognitive de la prévention est étroitement liée à l'omniprésence de sa dimension normative . La prévention des risques professionnels souffre d'une carence de théorisation. Elle est victime de la faiblesse de l'action publique en matière de prévention et du compromis

³ Carbonnier J., (1983) Flexible droit, LGDJ 1983, page 135

⁴ voir en bibliographie

⁵ Bourdieu P.,(1991), Les juristes gardiens de l'hypocrisie collective, in Chazel et Commaille (dir.) Norme juridique et régulation sociale, LGDJ, 1991, p.99

⁶ Autrement dit, avec le langage des psycho-dynamiciens du travail, les inspecteurs mettent en œuvre une idéologie défensive de métier lorsqu'ils résistent à la prise en compte d'un réel qui déstabilise leur approche prescriptive.

de la loi de 1898 sur les accidents du travail qui a fait du risque professionnel une variable d'ajustement des relations de travail.

De l'étude du sens donné à la prévention des risques professionnels, retenons dans un premier temps la domination parmi les préventeurs d'une approche principalement technique, prescriptive et surdéterminée par l'accident du travail et le risque. Cette approche se satisfait aussi d'un cloisonnement des institutions de prévention qui légitiment leur division par une allocation des expertises, la technique aux institutions de prévention de la sécurité sociale – INRS et CRAM –, les hommes à la médecine du travail, l'organisation du travail à l'ANACT et à son réseau, et la règle de droit à l'inspection du travail. Aussi les connaissances qui s'accumulent depuis plus de trente ans sur l'unité des composantes technique, organisationnelle et humaine, sur l'unité de l'homme au travail et des différentes dimensions de sa santé, sur le statut d'acteur du salarié et sur le rapport entre le travail réel et la prescription, parviennent difficilement à se traduire en action et en une doctrine d'ensemble de la prévention, qui souffre ainsi d'une incomplétude d'expertise.

La nouvelle obligation d'évaluation des risques a été l'occasion de relancer le débat et d'interroger les pratiques en matière de prévention.

La rencontre organisée en octobre 1985 par l'INSERM sur le thème « Evaluation des risques et des actions de prévention en milieu professionnel »⁷ atteste que cette notion ne constituait pas une nouveauté lorsqu'elle apparut en 1989 dans le droit européen des conditions de travail.

Pour autant, c'est l'impulsion européenne qui a été déterminante pour amorcer l'appropriation de la notion d'évaluation des risques. C'est à la directive européenne du 12 juin 1989, que l'on doit son introduction, en 1991, dans la réglementation française, suscitant une opposition de la CGT de 1991 à 1993. C'est à elle, encore, que l'on doit la mise en mouvement du courant innovateur de l'inspection du travail, représenté par l'Association Villermé, qui retira des rencontres européennes qu'elle suscita en 1995, 1996⁸ puis en 1997⁹ la conviction d'un rôle central de l'évaluation des risques.

Cette conviction a trouvé à se traduire, à partir de 1997-1998, dans un débat et dans une pratique d'inspecteurs et contrôleurs du travail dans le cadre de groupes de travail institutionnels, le plus souvent animés par des membres de cette association¹⁰, dont la mise en place et la qualité de la production résultaient d'une tradition locale de travail collectif. Ces groupes de travail ont révélé la segmentation de l'inspection du travail à travers la construction d'un sens pour l'évaluation des risques.

Le partage des inspecteurs a concerné, en premier lieu, l'implication dans les groupes de travail sur ce thème, révélant aussi une partition à l'égard des régulations internes au corps. Il a ensuite concerné, le caractère substantiel ou procédural de l'évaluation des risques.

Les tenants des deux approches convoquent l'expérience des inspecteurs : celle de la difficulté à surmonter les résistances économiques des employeurs, et celle d'entrer dans le travail réel et l'incertitude des risques.

L'approche substantialiste assimile l'évaluation à une obligation formelle qui, dès lors, apporte peu à l'inspection et dont les employeurs peuvent tirer profit pour mieux éluder l'application de la réglementation et leurs obligations matérielles de sécurité.

⁷ Inserm, La documentation française, 1987. Sur les 80 participants on relève 3 personnes de la DRT, 8 de l'INRS et CRAMIF, 2 syndicalistes (CGT et FO)

⁸ III congreso Europeo de profesionales de riesgos laborales, Comité permanente europeo de profesionales de la seguridad y salud en el trabajo, junio 1997

⁹ rapport au BTS

¹⁰ les groupes de travail d'Ile de France, d'Aquitaine et des Pays de la Loire ont été mis en place chacun par des ex présidents de l'association Villermé.

Cette approche valorise les obligations techniques des employeurs et les compétences juridiques et techniques des inspecteurs.

L'approche procédurale, quant à elle, voit dans l'évaluation un processus, associant les salariés et sollicitant les expertises de l'ensemble des préventeurs. Elle apparaît comme une aide au contrôle, comme une démarche qui permet de surmonter les limites d'une réglementation en perpétuel décalage sur la réalité, mais qui requiert pour l'inspection une nouvelle posture, située parmi les acteurs. Elle valorise les compétences relationnelles de l'inspection et brouille les frontières du groupe professionnel des inspecteurs.

Notre enquête établit que ces deux approches s'affrontent par le détour de la définition des missions. Le contrôle et la sanction pour l'une, la prévention et la mise en mouvement pour l'autre. La première valorise la ressource réglementaire au détriment des conventions, la seconde valorise la négociation et les coopérations tant internes qu'externes.

Mais si la profession se partage sur la nature du savoir mobilisé et sur ses missions, elle sait aussi s'unifier pour préserver son pouvoir.

C'est le sens qu'il faut donner à l'hostilité, quasi unanime, des inspecteurs à la définition « orthodoxe » de l'évaluation des risques consistant en un jugement sur les risques, dont certains sont susceptibles d'être qualifiés d'acceptables. En effet, la défense par les inspecteurs de leur monopole à dire le droit se concrétise, in fine, dans l'hostilité à la définition classique de l'évaluation qui transférerait aux employeurs le pouvoir de jugement que s'octroient les inspecteurs lorsqu'ils sélectionnent et caractérisent eux-mêmes les risques.

Dés lors, même les « partisans » de l'évaluation des risques ne se résolvent pas encore à épouser la « nouvelle distribution de l'autorité » pour laquelle plaide J. De Munck :

« Celle-ci s'appuie désormais moins sur la disposition d'un savoir constitué que sur sa capacité à constituer le savoir. On peut envisager cette nouvelle situation sous l'angle cognitif ou sous l'angle normatif. Sur le plan cognitif, l'action ne pourra être considérée comme rationnelle que si elle intègre, dans sa justification, l'ensemble des paramètres d'une situation aux frontières instables. Sur le plan normatif, ce savoir suppose l'implication participative des personnes concernées (par l'exécution de l'action ou par ses effets) à l'élaboration du savoir de synthèse qui permet de coordonner une action sociale. La légitimation de l'action – et de l'autorité qui y préside – appelle donc des procédures de concertation permanente débouchant sur un processus continu de production des justifications. »¹¹

Les inspecteurs désorientés par le ministère

Dans un champ à l'égard duquel la demande sociale a été faible pendant des décennies, et qui fait l'objet de peu de conflits sociaux (voir tableau en annexe C-1) et encore moins d'accords collectifs, la politique publique de prévention constitue, une donnée structurante. C'est encore plus vrai pour les agents de l'Etat que sont les inspecteurs et pour lesquels la prévention des risques professionnels constitue le cœur du métier.

Le ministère du travail accorde sa priorité à l'emploi et au « dialogue social », sans pour autant faire de ce dernier autre chose qu'un axe virtuel de mobilisation de l'inspection du travail. Il attend en premier lieu des inspecteurs qu'ils accomplissent une régulation sociale de proximité.

Pour autant les « programmes annuels d'actions concertés pour la prévention des risques professionnels » constituent les seules orientations annuelles adressées aux services déconcentrés.

¹¹ De Munck J., 2002, Pour une critique de la raison procédurale, in Une société monde ? Les dynamiques sociales de la mondialisation, Mercure D., (dir.), AISLF, Les presses de l'Université Laval, 2002, p.126

A l'image d'une politique de prévention peu portée par les gouvernements, et d'une tutelle très lâche sur les institutions de prévention, ces orientations privilégient le conseil apporté aux entreprises et ne sont pas contraignantes pour les inspecteurs. Elles tendent cependant à se renforcer avec le développement d'un discours managérial qui apparaît aux inspecteurs en décalage avec leurs moyens et leur culture.

Une autonomie forte et le partage des valeurs civiques

A l'émergence d'un nouveau paradigme de la prévention, et de l'action de l'Etat, les inspecteurs opposent leur autonomie et les valeurs civiques qui caractérisent leur groupe professionnel.

L'autonomie des inspecteurs, qui, à la différence du 19^{ème} siècle, s'exerce principalement à l'égard de leur hiérarchie, résulte de leur histoire, mais surtout de la mission de régulation sociale, sur le terrain, qui leur est attribuée. Cette mission requiert une capacité de jugement et de décision mobilisable sans délais. A l'égard d'une activité dominée par les circonstances, elle constitue une condition essentielle de l'efficacité des inspecteurs, en même temps qu'un contre pouvoir vis à vis de leur hiérarchie.

L'attachement fort des inspecteurs à leur autonomie a pour corollaire le partage de valeurs qui fondent la confiance que l'organisation accorde à ses agents qui vont seuls sur le terrain et doivent y résoudre les problèmes rencontrés. Les inspecteurs partagent des valeurs civiques – la protection du salarié, le respect dans l'entreprise des droits fondamentaux, l'ordre public social- issues du choix qu'ils ont fait d'embrasser ce métier, et que nourrissent leur constat de l'asymétrie du rapport salarial. Ces valeurs sont partagées par la hiérarchie issue des rangs des inspecteurs.

Les valeurs civiques et l'autonomie revendiquées par les inspecteurs sont en tension du fait du compromis civique / industriel- marchand, qui caractérise le droit du travail et la prévention des risques, et des exigences de légitimation des accommodations auxquels procèdent les agents.

Les inspecteurs se partagent sur l'opportunité d'une rationalisation de leur activité. Les uns s'y opposent au nom de l'exigence d'adaptation et/ou d'une méfiance à l'égard du pouvoir politique et de leur hiérarchie. D'autres y adhèrent, voire la revendiquent, au nom d'une exigence démocratique et d'une efficacité de l'organisation dans son ensemble. Ainsi voit-on cohabiter les identités fondées sur la profession et celle sur l'organisation, convoquées tour à tour par les inspecteurs en fonction des configurations locales et du contenu des orientations qui leur sont adressées.

Une configuration qui pénalise les inspecteurs pour refonder une légitimité

La faiblesse des régulations internes

Les inspecteurs du travail ne font pas l'objet d'orientations contraignantes, ni d'un véritable contrôle de la part de leur hiérarchie.

C'est la loi qui assure la coordination entre les acteurs. Elle détermine les obligations des employeurs au respect desquelles les inspecteurs du travail doivent veiller. Elle définit aussi, avec la jurisprudence, les procédures que les inspecteurs doivent respecter quand ils prennent des décisions administratives.

La majorité des inspecteurs ont un sentiment de quasi « anomie »¹², de défaut de contrôle de leur activité, d'absence d'attente de leur hiérarchie à leur égard. Ils doivent se débrouiller et ne « pas faire de vague ».

Ainsi le contrôle est opéré par les usagers et les inspecteurs du travail, qui récusent le terme de « client », se soumettent en réalité au « marché » des usagers (employeurs et salariés).

La majorité des inspecteurs sont partisans d'une action organisée collective et revendiquent une régulation conjointe à laquelle adhère aussi leur hiérarchie. Mais la production qui résulte des réunions de service ou des groupes de travail n'est pas toujours opérationnelle, et revêt exceptionnellement un caractère contraignant. A l'image des instructions qui leur parviennent, ces orientations, pour le peu qu'elles sont mises en œuvre, donnent rarement lieu à des évaluations. Dès lors, et face à un débordement par les sollicitations des usagers, la légitimité des régulations conjointes et des actions collectives est à reconstruire en permanence, et, incapable de confronter des objectifs à des résultats, l'organisation apprend peu.

Des tentatives sont réalisées par le centre de formation du ministère, l'Institut national du travail, afin de promouvoir une réflexivité, en premier lieu à travers la formation initiale dispensée aux inspecteurs élèves. Mais elle se heurte aux carences de l'organisation pour que l'apprentissage collectif soit intégré dans le fonctionnement régulier de l'inspection du travail.

Les coopérations externes ne suppléent pas les carences de régulations internes

Le travail en réseau avec les institutions de prévention constitue une antenne du ministère du travail à l'égard des inspecteurs qui partagent le besoin de travail en commun avec les autres experts et prescripteurs de la prévention que sont les médecins du travail et les agents des CRAM.

Mais l'approche de ces acteurs par la grande majorité des inspecteurs est instrumentale. Ainsi, les représentants du personnel que les inspecteurs situent au premier rang de leurs « partenaires » sont appréhendés comme des informateurs et des relais et les professionnels de la prévention comme des experts à solliciter en cas de problème.

Les inspecteurs, dans leur majorité, ne construisent pas de stratégie commune avec les autres acteurs. Ils défendent leur autonomie en arguant d'une posture régalienne.

Ils sont en convergence idéologique avec une fraction importante de leur hiérarchie pour défendre une posture surplombante et un rôle régalien de l'Etat et de l'inspection du travail.

Citons une nouvelle fois Louis Tribot, directeur régional :

« Je m'inquiète par contre lorsque la notion d'Etat "partenaire" est invoquée. Certains élus ne comprennent pas que nous procédions à des contrôles, considérant que nous sommes "partenaires". Nos contrôles ne sont pas toujours bien compris. Nous devons survivre à cette notion de partenariat : j'ai d'ailleurs ressenti cette volonté chez tous les intervenants.(...) au delà des querelles parfois sémantiques que nous avons entendues ici, nous nous accordons sur le fond du débat. Au-delà des moyens du rôle de la hiérarchie qui freinerait certaines initiatives, notre collectivité d'indépendants va continuer à survivre. »¹³

Une opposition idéale typique au sein du groupe professionnel

La controverse par laquelle nous avons ouvert cette thèse, les clivages que donne à voir notre enquête, laisse soupçonner une « passion identitaire » (Demailly 1998) chez les inspecteurs du travail, qui nous a amené à rechercher des typologies.

¹² Reynaud E., et Reynaud J-D., (1994), La régulation conjointe et ses dérèglements, in Le travail humain, n°3 1994

¹³ Allocution de clôture de Louis Tribot, directeur régional du travail de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile de France in La gazette sociale d'Ile de France février 2002.

Un clivage autour des missions et des ressources :

A l'égard des deux types de ressources mobilisables par les inspecteurs, la ressource normative et la ressource coopérative, les discours tenus par les inspecteurs et leurs porte parole, ainsi que les corrélations établies deux à deux¹⁴ entre les données, nous amènent à observer deux modèles d'inspection que nous avons nommé « contrôleur » et « préventeur » compte tenu du succès qu'a rencontré ce clivage dans notre questionnaire¹⁵ et de la récurrence du débat au sein de l'inspection entre « contrôle » et « conseil ».

Nous observons que le « contrôleur » qui privilégie la référence aux textes, s'assure une espace d'adaptation via l'autonomie et l'indépendance.

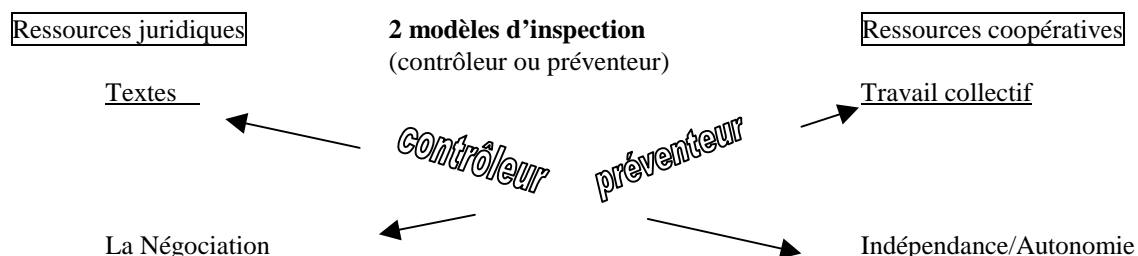
Le « préventeur » qui privilégie la négociation, sur la base d'une interprétation des textes, limite l'incertitude grâce au travail collectif.

Autrement dit l'autonomie constitue le « mécanisme correcteur »¹⁶ à l'égard de la rigidité des règlements et le travail collectif vient apporter des garde-fous à la distance prise à l'égard des règlements.

Dans notre schéma, nous avons délibérément croisé ces modèles, qui auraient pu s'écrire en ligne :

Texte + Indépendance = Contrôleur
Négociation + Travail collectif = Préventeur

Notre présentation croisée nous paraît, en effet, plus à même de rendre compte de la mobilisation par les agents des différentes ressources et modèles, suivant les configurations d'acteurs dans lesquelles ils sont impliqués, et qui attribue à cette distinction en deux modèles, un caractère « idéal typique ».



¹⁴ dont nous avons rendu compte tout au long de cette thèse.

¹⁵ voir la réponse à la question 81 du questionnaire dont les corrélations sont établies avec la plupart des variables clés de notre problématique. 60% des inspecteurs optent pour la définition de « contrôleur » tandis que 32% choisissent celle de « préventeur ».

¹⁶ Nous empruntons ce terme à Dominique Montjardet dans *Compétence et qualification comme principes d'analyse de l'action policière*, sociologie du Travail n°1-87. L'auteur y distingue 2 modes de professionnalisation chez les policiers (« deux conceptions du savoir policier ») :

Un mode fondé sur la « compétence » qui combine qualités individuelles et expérience

Un autre mode fondé sur la « qualification » qui combine connaissances techniques et objectivité.

L'auteur montre comment d'un côté l'attachement à la discipline constitue chez les partisans de la compétence marquée par la subjectivité l'adjuvant par lequel le système retrouve continuité et cohésion ; de l'autre côté « la qualification s'accompagne d'une très forte revendication d'autonomie qui réintroduit dans un monde dominé par le code une capacité d'initiative et une responsabilité individuelle. »

L'évaluation des risques comme révélateur :

Nous avons voulu aussi tester, à l'aide d'une classification ascendante hiérarchique, l'hypothèse d'un lien entre l'appropriation de la question de l'évaluation des risques par les inspecteurs, la valorisation des ressources constituées par les coopérations internes et externes, et la dévalorisation relative de la ressource légale au profit de la négociation, afin d'observer l'éventuelle partition des inspecteurs. Nous avons intégré aussi des variables biographiques pour appréhender leur influence et intégré, en variables illustratives, un certain nombre d'autres jugées moins déterminantes.

Le résultat le plus probant de cette partition est celle qui regroupe les inspecteurs en deux classes, rassemblant 92% de l'effectif. Les résultats confirment notre hypothèse sur la partition des inspecteurs en deux idéaux types autour des variables sélectionnées.

Encadré C-1 Résultat de la classification ascendante hiérarchique	
Classe 1 effectif 56,42%	Classe 2 effectif 36%
Les variables sont présentées dans l'ordre de leur importance dans la caractérisation de cette classe Certaines variables sont synthétiques (notées VS), d'autres simples (notées Q, suivies du numéro de la question). Légende : E.R : évaluation des risques, IT inspecteur du travail ; NC négociation collective.	
Appropriation moyenne de l'E.R (VS) Faible pratique de l'E.R et jugement critique sur ER (VS) Ne sais pas contrôler l'E.R (Q73) Fait appel fortement à la ressource réglementaire (VS) Faible coopération interne (VS) N'est pas dans l'attente de directives hiérarchiques claires N'est pas favorable au développement de la NC (Q44) Rencontre beaucoup de difficultés avec l'ER (Q73) N'est pas d'accord pour l'exploration de nouveaux champs avec des accords (Q44) N'établit pas de programme personnel d'activité (Q53) Fait peu appel aux vérifications par organismes techniques (VS Q 32) N'est pas d'accord pour élaborer soi même objectifs et stratégie (Q 51) N'écrit pas de programme personnel d'activité (Q 53bis) N'attends pas de la hiérarchie qu'elle l'associe à ses prises de décision (Q 51)	Appropriation forte de l'évaluation des risques (VS) Forte pratique de l'E.R et jugement favorable sur E.R (VS) Favorable à la négociation collective (VS) Partisans de développer la NC (Q44) Désaccord à propos de « ne sais pas contrôler l'ER » (Q73) A de fortes attentes en matière de directives hiérarchiques claires (51) Ne rencontre pas de difficulté avec l'E.R (Q73) Etablit un programme personnel d'activité et le formalise (Q53 et 53 bis) D'accord avec l'exploration de nouveaux champs avec des accords (Q44) Forte coopération interne (VS) Être associé aux prises de décision de la hiérarchie (Q51) Favorable à être invité à élaborer soi même ses objectifs et stratégie (Q51) Encourager les organisations syndicales à négocier (Q44) Appel faible et moyen à la ressource légale (VS) L'accord sur la santé au travail est une bonne chose (Q44)
<i>Les variables illustratives suivantes se retrouvent dans cette classe :</i> L'IT est plutôt un contrôleur (Q 81) L'accomplissement des actions prioritaires ne constitue pas le travail bien fait (Q 82) Ce qui plait le moins dans le métier c'est la négociation et la construction de compromis (Q 26) L'IT n'a pas d'activité de formateur (Q23) L'IT noue de faibles coopérations avec les médecins du travail (VS)	<i>Les variables illustratives suivantes se retrouvent dans cette classe :</i> L'inspecteur du travail est plutôt un préventeur (Q 81) Ce qui plait le plus dans le métier c'est (Q 26): - la négociation et la construction de compromis - de convaincre les employeurs Ce qui plait le moins dans le métier, c'est la liberté d'action L'évaluation des risques ne présente pas l'inconvénient de pouvoir engager ma responsabilité (Q 73) Un niveau élevé de travail en groupe de travail (VS)
<i>Est sous représentée :</i> la modalité favorable à la négociation collective de cette variable synthétique.	<i>Est sous représentée :</i> La modalité faible de la variable synthétique « recours aux vérifications par des organismes » (VS 32bis)
Voir en annexe C-2 et C-3 les résultats détaillés de la CAH et le détail des variables actives et illustratives, ainsi que la méthodologie	

On observe dans l'opposition des deux classes, les antagonismes mis à jour un à un dans les chapitres successifs de la thèse : un antagonisme sur l'évaluation des risques, la négociation collective et les ressources réglementaires et les coopérations internes. Les coopérations externes, sauf avec la médecine du travail, n'apparaissent pas discriminantes. L'identité de «préventeur», l'activité de formateur et la crainte de voir sa responsabilité engagée par l'évaluation des risques trouvent leur place dans cette partition. En revanche, les variables «biographiques» et organisationnelles ne sont pas discriminantes.

L'image donnée d'une profession clivée entre deux identités est renforcée si l'on juxtapose les discours, dont l'écart n'est pas seulement du à l'évolution du contexte politique. Citons le président de l'Association Villermé en 1992 :« Le code du travail est devenu monstrueux » et citons la CGT en 2003 :« Bas les pattes devant le code du travail ! »,.

La juxtaposition des pratiques crée le même sentiment. Ainsi, tel inspecteur du travail, sollicité pour participer à des réunions de CHSCT consacrés à l'évaluation des risques, déclinera l'invitation qui lui est adressé au motif, notamment, que l'évaluation est de la responsabilité de l'employeur et non du comité. Tel autre invitera l'employeur à associer le CHSCT à l'évaluation des risques et se verra opposer une fin de non recevoir (lettres en annexe C-4).

Une réalité plus complexe et moins clivée

Mais si nous soutenons la thèse de tensions identitaires fortes et de difficultés pour l'inspection de (re)construire une légitimité, nous ne voyons pas, au-delà des rhétoriques valorisant des identités «fictionnelles», de clivage brutal de l'inspection du travail. Elle demeure avant tout pragmatique et use des ressources de tout ordre pour parvenir, dans les dossiers qu'elle a sélectionnés, à une efficacité minimale.

Ainsi, la construction d'une nouvelle légitimité permettant de faire face aux mutations et aux incertitudes de l'action publique n'est pas perçue comme un impératif par tous. L'approche historique que nous avons adoptée a fait apparaître, à bien des égards, la continuité de paradigmes anciens. Et, à l'image des règles de droit qui «compilent, résument et transmettent des apprentissages antérieurs»¹⁷, de nombreux inspecteurs s'y réfèrent en se nourrissant de leur approche clinique de la diversité des entreprises et des configurations d'acteurs.

Nous avons perçu les limites, voire les impasses, de postures éthiques qui prétendent seules assumer l'ensemble de problèmes, qui se font de plus en plus complexes car ils mettent en jeu, pour la prévention des risques professionnels, des systèmes de travail et non pas de simples liens de causes à effets. En même temps, les postures « situées » se heurtent à la difficulté de dépasser les cloisonnements bureaucratiques, qui nécessite que chacun mette en commun ses ressources, y compris les leçons de ses propres défaillances. Elles se heurtent aussi à l'insuffisante légitimité politique apportée par le ministère et, plus largement le pouvoir politique, à de telles postures.

Dans un tel contexte, le fait que, in fine, une identité minimale commune s'impose, même si elle n'ouvre pas de très grandes possibilités d'évolution, n'est guère surprenant. Et la dissolution de l'association Villermé en juin 2002 semble corroborer cette analyse.

¹⁷ De Munck J., (1999), Les trois crises du droit du travail, Droit Social, mai 1999

Quels scénarios possibles ?

Le projet de notre thèse était de contribuer à outiller l'inspection du travail pour ses évolutions ultérieures, grâce à une meilleure connaissance d'elle même.

Evoquons les renoncements auxquels nous nous sommes résigné dans notre recherche avant de nous risquer à imaginer des avenir de l'inspection du travail.

Des renoncements

La construction et la délimitation de notre objet de recherche nous ont amené à délaisser des investigations que nous pressentions prometteuses. N'en citons que trois se situant à différents niveaux.

Nous avons renoncé à chercher un stimulus dans des comparaisons entre inspections du travail européennes, se référant pourtant aux mêmes conventions de l'Organisation internationale du travail (O.I.T) et directives européennes.

Nous avons aussi renoncé à observer, voire comparer, les autres administrations chargées d'une fonction de contrôle des entreprises, telles que l'inspection vétérinaire, la répression des fraudes¹⁸ et l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement¹⁹, confrontées pourtant elles aussi à de nouvelles approches de la prévention résultant de directives européennes et à de nouveaux modes d'intervention de l'Etat²⁰.

Plus douloureux, a été le renoncement, à un travail de comparaison attentive d'actions régionales de l'inspection du travail en matière d'évaluation des risques, au regard de la problématique qui a été la notre.

Des scénarios pour l'inspection du travail :

Risquons-nous à imaginer l'avenir des inspecteurs, sous l'impulsion de forces exogènes et endogènes.

Le pessimisme « syndical » redoute un rétrécissement de la « licence » de l'inspection : la limitation ou la suppression de ses pouvoirs en matière de constat des infractions et une réduction de son champ d'intervention à la seule hygiène et sécurité. Une large déréglementation accompagnerait ce processus. Cela serait évidemment un coup certain pour l'inspection du travail, mais la « *mort de l'inspection du travail* »²¹ n'est pas souhaitée par les partenaires sociaux ni par la haute administration. En effet la montée des exigences de protection, qui se traduit y compris sous la forme de sa mise en cause judiciaire, ne peut dispenser l'Etat d'afficher, voire de mettre en œuvre, une activité de contrôle.

Ce pessimisme à l'égard de « ceux d'en haut » redoute aussi une « caporalisation » managériale de l'inspection du travail. Elle priverait l'inspection du travail de la connaissance des conditions réelles de travail et la transformerait en machine bureaucratique dont pâtirait la protection effective des salariés. Mais les exigences de régulation de proximité, de pacification sociale, ne rendent pas crédible ce scénario en l'absence d'acteurs susceptibles de prendre le relais des inspecteurs du travail.

¹⁸ Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, dépendant du ministère des finances.

¹⁹ Voir la thèse de Laure Bonnaud sur les inspecteurs des DRIRE. (bibliographie)

²⁰ Pour n'évoquer que les services vétérinaires citons l'évolution qu'a suscité la directive européenne du 14 juin 1993 qui a notamment favorisé le développement d'une logique procédurale sous la forme d'auto-contrôle (voir arrêté du 29 septembre 1997) et les états d'âme du « syndicat des vétérinaires inspecteurs (qui) dénonce des carences dans le contrôle de l'alimentation » Le Monde du 22 septembre 2000.

²¹ Pour reciter le titre du journal l'Humanité à la suite de la proposition de loi du 13 juin 2003

Le pessimisme « moderniste » est lui aussi bien présent. Il pronostique la sclérose de l'inspection et sa marginalisation parmi les acteurs si elle ne se rénove pas dans un sens managérial. Ce doute à l'égard de « ceux d'en bas » ne nous paraît pas non plus convaincant. En effet l'éthique qui anime la majorité des inspecteurs, leur perméabilité à la demande sociale, l'autonomie qui leur est accordée - et qu'ils mettent parfois à profit pour innover dans la mobilisation de l'action publique -, leur permet de conserver une efficacité qui assure à l'inspection un seuil minimal d'efficacité et de légitimité dans les entreprises.

Le choix identitaire d'une image moderniste, ou encore le désir de traduire en acte leur éthique sociale anime les « optimistes », dont, par ailleurs, la plupart attend peu de rétribution de leur employeur.

Avec le développement d'une rationalité procédurale, et d'une exigence sociale de protection et de participation des citoyens aux choix sociaux, on peut concevoir, au profit de la prévention des risques professionnels, une expertise renforcée de l'inspection du travail fondée sur son savoir-faire dans le domaine des relations professionnelles. C'est l'image de l'inspecteur « chef d'orchestre », qui ne peut se construire que dans un apprentissage associant l'ensemble des acteurs de la prévention. Mais encore faudrait-il qu'une volonté politique se manifeste pour affaiblir les pouvoirs de chacun des acteurs, y compris de l'inspection du travail, afin de les rendre interdépendants, et d'ancrer dans une organisation cette coopération.

Une même volonté est nécessaire pour accompagner ces choix en terme de moyens et de reconnaissance sociale²² au profit de l'ensemble des acteurs sociaux²³, afin d'éviter l'injonction contradictoire consistant à demander de faire plus avec moins.

Nous mesurons aux limites de ces scénarios, la supériorité de la démocratie « dialogique » sur l'imagination solitaire du chercheur pour concevoir les « mondes possibles »²⁴ de l'inspection du travail et de la prévention des risques. C'est donc à la profession et aux acteurs sociaux de tracer les contours de l'inspection du travail et, chemin faisant, de se renforcer.

Retour sur la “recherche action”

Enfin, pour ne pas conclure, se pose la question de l'enjeu initial de cette thèse. « Développer nos compétences en matière d'évaluation des risques professionnels ». Ainsi s'intitulait le « projet de “recherche action” sur les pratiques des entreprises et de l'inspection du travail »²⁵ qui, en janvier 1999, était à l'origine de cette thèse. Ce projet porté par nous même et, plus encore, par l'ingénieur de prévention de la direction régionale du travail de la région P.A.C.A, s'inscrivait dans une action régionale collective de l'inspection du travail sur la question de l'évaluation des risques. Compte tenu de l'engagement de l'auteur dans l'activité de

²² nous pensons au handicap que représente l'existence de deux corps, dont l'un est inférieur, contrôleur et inspecteur, pour une même fonction.

²³ Nous pensons au renforcement nécessaire des droits syndicaux et au contrôle social sur les aides apportées aux organisations syndicales.

²⁴ Pour reprendre les termes de Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., (2001), Agir dans un monde incertain, Le Seuil

²⁵ notre absence d'investigation sur la notion et les pratiques de « recherche action » fait aussi partie de nos regrets ; voir la thèse de Michel Liu « La recherche action dans les sciences sociales : portée, limites et perspective » Thèses IEP 1986 Grenoble et le « Colloque sur la recherche action » organisé en 2001 par le Centre international de recherche de formation et d'intervention psychosociologiques (CIRFIP) 23/168 rue Jules Michelet, 92700 Colombes France.

l'inspection du travail, il a indiscutablement revêtu une dimension de « formation action », individuelle, voire collective.

La mise en place d'une évaluation de ses effets et une traduction en acte des enseignements ainsi tirés pourront contribuer à un apprentissage collectif de l'inspection du travail.

Encadré C-2

« La mort d'un aiguillon » ⁽¹⁾

Après une année d'interrogation, l'Association Villermé vota lors de son assemblée générale du 22 juin 2002 sa dissolution, sans apporter de véritables explications à ses adhérents, ni à la profession sur les raisons de ce choix. L'association s'était développée sur un double projet: d'une part l'échange sur les outils et les pratiques professionnelles, d'autre part le débat d'idées, l'innovation et l'ouverture sur l'extérieur.

Or l'association a été concurrencée sur chacun de ces champs, et le résultat a été une chute des membres actifs et cotisants, à laquelle n'est pas étrangère non plus la régression du militantisme dans notre société.

Le champ de l'échange sur les pratiques et la construction d'outils professionnels a été investi, avec une certaine efficacité, par l'encadrement et le ministère (développement des groupes de travail, de la production d'outils et de leurs échanges, réseau d'agents « ressource-méthode », mise en place d'un réseau intranet,...). Ce qui relevait de « l'auto-organisation » avec l'association Villermé, devenait une pratique officielle et une injonction managériale de la part du ministère, fortement controversée par les organisations syndicales les plus actives de l'inspection du travail.

Le champ de l'innovation et de l'ouverture sur d'autres groupes professionnels a été confronté en premier lieu à une pression patronale frontale (la « refondation sociale »), rendant ambiguë la « transformation sociale » à laquelle les fondateurs de l'association voulaient œuvrer, et favorisant un repli défensif, dont la vocation appartient à l'association rivale L 611-10. En second lieu, les orientations du ministère en faveur d'un travail en réseau avec les autres acteurs de la prévention privaient l'association du monopole de l'ouverture.

L'incapacité de l'association à ébaucher, voire construire, une rhétorique professionnelle qui sous-tende des pratiques originales, mais déstabilisantes pour la profession dans un contexte déjà mouvant, l'a privée de perspectives.

La question de l'évaluation des risques illustre bien cette situation. D'une approche de cette notion en terme novateurs dans les années 1995-2000, l'association a opté pour une approche la banalisant, au point de se retrouver, en la personne de sa dernière présidente, proche des positions de l'association L 611-10.

Mesurons la distance qu'il existe entre « l'avis de l'association » de janvier 2000 relatif à l'évaluation des risques : « l'ouverture qu'il représente pour l'inspection est considérable », et l'avis de novembre 2001 : « l'article L 230-2 du code du travail constitue sur le principe un outil intéressant (...) »⁽²⁾.

(1) Le Monde, 11 juin 2003

(2) avis publiés dans les revues Interd'ITs de janvier 2000 et juin 2002

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE NORMATIF, COGNITIF ET POLITIQUE DE L'ACTION DES INSPECTEURS DU TRAVAIL EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES

CHAPITRE 1 : LA DIMENSION NORMATIVE DE LA PREVENTION DES RISQUES

INTRODUCTION	31
1. LES NORMES ISSUES DE L'ETAT	33
1.1. LA LENTE AFFIRMATION DE LA LEGITIMITE DE L'ETAT EN MATIERE DE PROTECTION DE LA SANTE/SECURITE DES TRAVAILLEURS	33
1.2. L'ORGANISATION LEGALE DE LA PREVENTION	35
1.2.1. LA PREVENTION SOUS LA RESPONSABILITE DE L'EMPLOYEUR	37
1.2.1.1. Les délégués du personnel	37
1.2.1.2. Les comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail	38
1.2.1.3. La médecine du travail révélatrice d'une « négociation administrée »	40
1.2.2. LA PREVENTION SOUS LA RESPONSABILITE CONJOINTE DES PARTENAIRES SOCIAUX	44
1.2.2.1. L'Office professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP)	44
1.2.2.2. L'institution de prévention de la sécurité sociale	45
1.2.2.3. L'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	47
1.2.3. LA PREVENTION SOUS L'AUTORITE DE L'ETAT	50
1.3. L'EXTENSION DES ASSUJETTIS AUX REGLES DE SECURITE DU CODE DU TRAVAIL	52
1.3.1. DE NOUVELLES RESPONSABILITES HORS DE L'ENTREPRISE	52
1.3.2. DE NOUVELLES RESPONSABILITES DANS L'ENTREPRISE	54
1.4. UNE PRODUCTION REGLEMENTAIRE ABONDANTE	55
1.4.1. UNE INFLATION REGLEMENTAIRE	55
1.4.2. L'EVOLUTION DU CONTENU DES REGLES DE SECURITE	56
1.4.3. UNE CONSTRUCTION QUI RESULTE DE L'INTERACTION AVEC LA SPHERE PRIVEE	57
1.4.4. LES CIRCULAIRES MINISTERIELLES	58
1.5. LA SANCTION DE NON-RESPECT DES NORMES	59
1.5.1. UNE OBLIGATION GENERALE DE SECURITE RENFORCEE PAR L'EDITION DE PRINCIPES GENERAUX DE PREVENTION	60
1.5.2. UN POTENTIEL COERCITIF ET REPRESSIF IMPRESSIONNANT	62

2.	LE DISPOSITIF NORMATIF PRIVE	66
2.1.	UNE PRODUCTION UNILATERALE DES EMPLOYEURS	66
2.1.1.	LES REGLEMENTS D'ASSURANCE ET DES GROUPES PATRONAUX	66
2.1.2.	LES REGLEMENTS INTERIEURS	68
2.2.	UNE PRODUCTION PARTAGEE	69
2.2.1.	LA NEGOCIATION COLLECTIVE	69
2.2.2.	LES DISPOSITIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS DES CAISSES REGIONALES D'ASSURANCE MALADIE (CRAM)	74
2.2.3.	LA NORMALISATION	76
3.	L'IMPULSION SUPRA NATIONALE	80
3.1.	L'EUROPE SOURCE MAJEURE D'IMPULSION NORMATIVE	81
3.1.1.	LE RENFORCEMENT DE L'ACTION DE L'EUROPE DANS LE CHAMP DE LA SANTE/SECURITE	81
3.1.2.	LA « NOUVELLE APPROCHE » ATTRIBUE UNE VALEUR JURIDIQUE SUPPLETIVE AUX NORMES	82
3.1.3.	LA PREEMINENCE DE LA NEGOCIATION COLLECTIVE SUR LES DIRECTIVES	83
3.1.4.	LA DIRECTIVE CADRE DU 12 JUIN 1989	83
3.1.5.	L'EUROPE : UNE NOUVELLE SOURCE D'INCERTITUDE POUR LA PREVENTION	84
3.2.	L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL	85
4.	LE DISPOSITIF NORMATIF RELATIF A L'EVALUATION DES RISQUES	87
4.1.	UNE IMPORTATION EUROPEENNE	87
4.2.	UN DISPOSITIF LEGAL « SOUPLE ET CONTRAIGNANT »	88
4.2.1.	L'OBLIGATION GENERALE D'EVALUATION DES RISQUES	88
4.2.2.	LES OBLIGATIONS D'EVALUER DES RISQUES PARTICULIERS	89
4.2.3.	L'EVALUATION DES RISQUES TEND A SE SUBSTITUER AUX OBLIGATIONS TECHNIQUES	90
4.3.	LA CONTRIBUTION LIMITEE DES ACTEURS PRIVES AU DISPOSITIF NORMATIF	90
4.4.	UNE PRESCRIPTION QUI MARQUE LE REFLUX DES PRESCRIPTIONS JURIDIQUE ?	92
	CONCLUSION	93

CHAPITRE 2 : LA DIMENSION COGNITIVE DE LA PREVENTION DES RISQUES

INTRODUCTION.....	99
1. QUEL « SENS POUR LA PREVENTION ?	101
1.1. ADHESIONS ET CONFLITS AUTOUR DU COMPROMIS CIVIQUE - MARCHAND.....	102
1.1.1. RISQUE	102
1.1.1.1. Les différentes définitions du terme « risque » dans le champ de la P.R.P.	103
1.1.1.2. Que faire du risque ? Les différentes utilisations du terme « risque »	107

1.1.2.	QUELS OBJECTIFS POUR LA PREVENTION DES RISQUES ?	115
1.1.2.1.	Supprimer les risques, le difficile renoncement au risque zéro.....	115
1.1.2.2.	Les réticences à l'égard du « risque acceptable »	118
1.1.2.3.	Maîtrise des risques et gestion des risques	119
1.1.3.	LE COMPROMIS DANS LE TEXTE	122
1.1.3.1.	L'invocation des connaissances pour justifier l'acceptation du risque	122
1.1.3.2.	La réduction du risque « aussi bas qu'il est raisonnablement possible »	125
1.1.3.3.	La référence explicite aux impératifs économiques ou financiers	126
1.1.3.4.	L'instabilité du compromis	126
1.2.	QUELLE APPROCHE GLOBALE DE LA PREVENTION ?	127
1.2.1.	LA DIFFICILE ARTICULATION DE LA TECHNIQUE DE L'ORGANISATION ET DES PERSONNES DANS LA PREVENTION : UNE PRE EMINENCE DE LA TECHNIQUE	128
1.2.1.1.	Les problèmes posés par les facteurs humains et organisationnels	128
1.2.1.2.	La pré éminence de la technique	134
1.2.2.	LA POLARISATION SUR L'ACCIDENT ET SUR LA SECURITE DU TRAVAIL AU DETRIMENT DE LA SANTE	135
1.2.2.1	La polarisation sur l'accident du travail et la sécurité du travail.....	136
1.2.2.2	Les difficultés de la visibilité des atteintes à la sécurité au travail.....	138
1.2.3.	LES JUSTIFICATIONS D'UNE APPROCHE GLOBALE	141
1.2.3.1.	Une justification fondée sur l'activité du salarié : l'approche ergonomique	143
1.2.3.2.	Une justification fondée par la rationalité économique et productive	145
1.2.3.3.	Une justification éthique et sociale	147
1.3.	UNE APPROCHE PRESCRIPTIVE ET SUR-DETERMINEE PAR LE RISQUE	150
1.3.1.	LA SURDETERMINATION DE LA PREVENTION PAR LE RISQUE	151
1.3.2.	LE TRAVAIL REEL	152
1.3.3.	DU TRAVAILLEUR OBJET DE LA PREVENTION A L'OPERATEUR ACTEUR DE LA PREVENTION	152
1.3.3.1.	Le travailleur objet de la prévention	152
1.3.3.2.	Le travailleur sujet de la prévention	153
1.3.3.3.	Le travailleur acteur de la prévention.....	155
1.3.4.	LES DIFFICULTES A SORTIR DU MODELE REGLEMENTAIRE PRESCRIPTIF.....	157
1.3.4.1.	La prévention est dominée par la prescription	157
1.3.4.2.	Des tentatives de dépassement de la prescription externe	163
1.4.	L'EVALUATION DES RISQUES ACCELERE LA MUTATION	166
1.4.1.	EVALUER LES RISQUES, POURQUOI FAIRE ? LA TENSION AUTOUR DU « RISQUE ACCEPTABLE » ET DE LA HIERARCHISATION DES RISQUES	166
1.4.1.1.	L'opposition à l'évaluation des risques « qui peuvent être évités » et aux risques acceptables	167
1.4.1.2.	Les définitions données à l'évaluation des risques valident une hiérarchisation des risques	169
1.4.1.3.	Les réticences des inspecteurs à accepter une hiérarchisation des risques par les employeurs	172
1.4.2.	EVALUER LES RISQUES, UN NOUVEAU SOUFFLE POUR QUELLE APPROCHE GLOBALE ?	173
1.4.2.1.	L'évaluation fondée sur l'analyse des postes de travail et l'ergonomie des systèmes	173
1.4.2.2.	L'évaluation des risques partie prenante de la gestion et de la gestion et de la performance économique	176

1.4.2.3.	L'évaluation des risques renforce la problématique du dialogue social et décloisonne la prévention des risques	179
1.4.3.	L'EVALUATION DES RISQUES DESTABILISE LA PRESCRIPTION	180
1.4.3.1.	L'évaluation des risques déplace le prescrit externe vers un prescrit interne et accentue sur procéduralisation	180
1.4.3.2.	L'évaluation entre compréhension et contrôle	182

2. LES EXPERTISES ET LA CONNAISSANCE MOBILISEES POUR LA PREVENTION 183

2.1.	L'EXPERTISE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL.....	184
2.1.1.	L'EXPERTISE SUBSTANTIELLE ET PROCEDURALE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL	184
2.1.1.1.	Une expertise substantielle discutée	184
2.1.1.2.	Les difficultés de l'expertise procédurale des inspecteurs	187
2.1.2.	L'EXPERTISE DU MINISTERE DU TRAVAIL AU PROFIT DE L'INSPECTION	189
2.1.2.1.	Une expertise technique en évolution	190
2.1.2.2.	Des services études trop peu sollicités	191
2.2.	LES DIFFERENTES CONNAISSANCES MOBILISEES DANS LE CHAMP DE LA PREVENTION.....	192
2.2.1.	L'IDENTIFICATION DES EXPERTISES	192
2.2.2.	L'APPEL A LA PLURIDISCIPLINARITE ET AU TRAVAIL EN RESEAU D'EXPERTISE	193
2.3.	LES CONTROVERSES AUTOUR DE L'EXPERTISE DANS LE CHAMP DE LA PREVENTION.....	195
2.3.1.	LES CONDITIONS POSEES A L'EXPERTISE	195
2.3.1.1.	Une expertise indépendante pluraliste et contradictoire	195
2.3.1.2.	L'articulation entre expertise et gestion	196
2.3.2.	CONTROVERSE AUTOUR DE LA PRISE EN COMPTE DE LA SUBJECTIVITE ET DU RECOURS A L'EXPERTISE DES CHSCT	196
2.3.2.1.	Quelle expertise reconnue au salarié ?	201
2.3.2.2.	Quelle expertise des CHSCT ?	201
2.4.	L'EVALUATION DES RISQUES, FACTEUR DE RECONFIGURATION DES EXPERTISES	201
2.4.1.	L'EVALUATION DES RISQUES DEPLACE L'EXPERTISE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL	201
2.4.2.	L'EVALUATION DES RISQUES VALORISE L'EXPERTISE DES SALARIES ET LAISSE DANS L'OMBRE LEURS REPRESENTANTS	202
2.4.3.	L'EVALUATION DES RISQUES VECTEUR DE LA PLURIDISCIPLINARITE ET DU TRAVAIL EN RESEAU	203

3. LA FABRIQUE DU SENS ET DE L'EXPERTISE 204

3.1.	LA FAIBLESSE DES INDICATEURS HANDICAPE LA PRODUCTION D'UN SENS COMMUN DE LA PREVENTION	205
3.1.1.	LES LIMITES DES INDICATEURS SUR L'ETAT DE SANTE ET DE SECURITE AU TRAVAIL	205
3.1.2.	LES INDICATEURS SUR L'ACTIVITE DE PREVENTION	208
3.2.	LES DEBATS ET LA FORMATION : LE FORUM	209
3.2.1.	LES DEBATS ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DE LA PREVENTION SONT RARES ET CONSENSUELS	209
3.2.2.	LES DEBATS INTERNES AU MINISTERE DU TRAVAIL SONT PLUS FREQUENTS MAIS SANS SUITE	210

3.2.3. UNE FORMATION CLOISONNEE	210
3.3. LES NEGOCIATIONS AUTOUR DE LA PREVENTION : L'ARENE	211
3.3.1. LA NEGOCIATION ENTRE PARTENAIRES SOCIAUX	211
3.3.1.1. La négociation institutionnelle	212
3.3.1.2. L'opacité de la négociation informelle dans le cadre des CHSCT	213
3.3.1.3. Une négociation au sein des CTR et CTN ?	214
3.3.2. LES CONVENTIONS ENTRE L'ETAT ET LES AUTRES ACTEURS	214
3.4. LA PRODUCTION D'UN SENS COMMUN DE L'EVALUATION DES RISQUES	217
CONCLUSION	218

CHAPITRE 3 : LA POLITIQUE PUBLIQUE DE PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS

INTRODUCTION	225
1. LES ORIENTATIONS D'ENSEMBLE DU MINISTERE CHARGE DU TRAVAIL	226
1.1. LA PRIORITE A L'EMPLOI	226
1.2. LA PRIMAUTE DU « DIALOGUE SOCIAL »	229
1.2.1. LE CONSENSUS SOCIAL	229
1.2.2. LA NEGOCIATION COLLECTIVE	230
1.2.3. LES INSTITUTIONS REPRESENTATIVES DU PERSONNEL	230
1.3. LE MANAGEMENT DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	231
1.3.1. LA PRESENCE DANS LES ENTREPRISES	231
1.3.2. LE CONTROLE ET LE CONSEIL	231
1.3.3. LE TRAVAIL COLLECTIF ET EN PARTENARIAT DANS UNE LOGIQUE DE TRAVAIL PAR OBJECTIF	232
2. LES ORIENTATIONS EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES	233
2.1. LES CANAUX D'EXPRESSION DES ORIENTATIONS DONNEES A L'INSPECTION	233
2.2. LES PROBLEMES IDENTIFIES PAR LE MINISTERE.....	234
2.3. LES OBJECTIFS DU MINISTERE DU TRAVAIL EN MATIERE DE PREVENTION	235
2.3.1. LA VEILLE ET L'ALERTE	235
2.3.2. LE DIALOGUE SOCIAL	235
2.3.3. L'EFFECTIVITE DU DROIT ET DE LA PREVENTION	238
2.4. LA CONFIGURATION DES ACTEURS ET LA CONDUITE DE PROJET PORTEES PAR LES CIRCULAIRES	239
2.4.1. LE TRAVAIL PAR OBJECTIF ET L'ARTICULATION DES NIVEAUX TERRITORIAUX	239
2.4.2. LE PARTENARIAT INTERNE ET EXTERNE	240

2.5. LES RESSOURCES DEPLOYEES AU SERVICE DE CES ORIENTATIONS	244
2.5.1. L'IMPULSION ET LA CONTRAINTE SUR LES ACTEURS EXTERNES	244
2.5.1.1. Quelle place pour la coercition et la répression ?	244
2.5.1.2. La force de persuasion, la concertation et la négociation	246
2.5.1.3. Quel exercice de la « Tutelle »	249
2.5.1.4. Les outils financiers	252
2.5.2. L'ANIMATION INTERNE	255
2.5.2.1. La DRT productrice de normes	256
2.5.2.2. La faiblesse de l'encadrement intermédiaire	258
2.5.2.3. Les difficultés de mobilisation de l'expertise technique régionale	259
2.5.2.4. L'accompagnement interne	261
2.6. QUELS APPRENTISSAGES	262
3. L'EVALUATION DES RISQUES	263
3.1. LE SENS DONNE A L'EVALUATION DES RISQUES.....	263
3.1.1. AU SERVICE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE AU TRAVAIL	263
3.1.2. AU SERVICE DE LA COHESION SOCIALE FONDEE SUR LE « DIALOGUE SOCIAL » ET L'EMPLOI	264
3.1.3. AU SERVICE D'UNE RENOVATION DE L'ORGANISATION DE LA PREVENTION	265
3.2. LA CONFIGURATION DES ACTEURS DESSINEE PAR LE DISPOSITIF RELATIF A L'EVALUATION DES RISQUES	266
3.2.1. LE MODE DE PRODUCTION DES ORIENTATIONS EN MATIERE D'ER	266
3.2.2. LA CONFIGURATION D'ACTEURS RESULTANT DU DISPOSITIF PUBLIC D'EVALUATION DES RISQUES	270
3.2.2.1. Au sein du Ministère du Travail la valorisation de l'échelon régional	270
3.2.2.2. La valorisation inégale des acteurs externes	271
3.3. LES PROCEDURES ET OUTILS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'EVALUATION DES RISQUES	273
3.3.1. L'EVALUATION DES RISQUES PARMI LES AXES PRIORITAIRES ET L'INSPECTION	274
3.3.1.1. Une entrée tardive parmi les axes prioritaires	274
3.3.1.2. Une priorité qui n'en est pas une	275
3.3.1.3. Les raisons de cette dilution	275
3.3.2. LES TROIS RESSOURCES DE L'INSPECTION DU TRAVAIL : LA LOI, L'EXPERTISE, LES COOPERATIONS	276
3.3.2.1. La dévalorisation de l'approche réglementaire et coercitive	276
3.3.2.2. Une expertise qui privilégie l'accompagnement des entreprises	279
3.3.2.3. L'Etat entre l'impulsion et l'effacement	280
3.3.3. LE CONTROLE DE L'EVALUATION DES RISQUES ET LA RESPONSABILITE DES AGENTS	281
3.3.3.1. Une polarisation, toute théorique, sur le procès verbal	281
3.3.3.2. La responsabilité des agents de contrôle	282
3.3.4. L'INTERVENTION DES ACTEURS DE LA PREVENTION EXTERIEURS AU MINISTERE	284
3.3.4.1. Le rôle attribué par le Ministère aux acteurs	284
3.3.4.2. Le rôle revendiqué par les acteurs de la prévention	285
CONCLUSION	287

SECONDE PARTIE : Les inspecteurs du travail et l'évaluation des risques

CHAPITRE 4 : L'UNITE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

INTRODUCTION	296
1. LE MARCHE INTERNE DE LA PROFESSION	300
1.1. LES DELIMITATIONS DU CORPS.....	300
1.1.1. L'INSPECTION DU TRAVAIL NE SE REDUIT PAS AU CORPS STATUTUAIRE DU MEME NOM	300
1.1.2. L'INSPECTION DU TRAVAIL DEVIENT MINORITAIRE DANS SON CORPS	302
1.2. LA CARRIERE DES INSPECTEURS	306
1.2.1. L'ACCES PAR LE BAS AU CORPS HIERARCHISE DE L'INSPECTION LUI ASSURE UNE UNITE	306
1.2.2. LA PROMOTION INTERNE ŒUVRE A L'HOMOGENEITE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	307
1.2.3. LA FORMATION DES INSPECTEURS CONFORTE LEUR AUTONOMIE	312
1.2 SOCIO-DEMOGRAPHIE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL EN SECTION D'INSPECTION AUJOURD'HUI	315
2 LA « LICENCE » DES INSPECTEURS ET SES INTERPRETATIONS	319
2.1 UNE PROFESSION LIBERALE ? LA QUESTION DE L'INDEPENDANCE.....	319
2.1.2 L'INDEPENDANCE STATUAIRE ET SON INTERPRETATION PAR LE MINISTERE	320
2.1.3 CONTRE POUVOIR ET EFFICACITE JUSTIFIENT L'ATTACHEMENT DES INSPECTEURS A L'INDEPENDANCE	322
2.2 L'HYGIENE ET LA SECURITE AU CŒUR D'UNE COMPETENCE GENERALISTE	324
2.2.2 LE CHAMP DE LA SANTE ET DE LA SECURITE OCCUPE UNE PLACE CENTRALE DANS L'ACTIVITE D'UNE INSPECTION GENERALISTE	324
2.2.3 DES GENERALISTES EXPERTS EN DROIT DU TRAVAIL ET « PETITS EXPERTS » EN TECHNIQUE	327
3 LES MISSIONS DES INSPECTEURS DU TRAVAIL	330
3.1 LA DEFENSE DES SALARIES	330
3.1.2 UN METIER CHOISI POUR SA DIMENSION SOCIALE : LA DEFENSE DES SALARIES	330
3.1.2.1 Des inspecteurs engagés	331
3.1.2.2 L'inspecteur protecteur des salariés	335
3.1.2.3 L'inspecteur reste à distance des syndicats de salariés	336
3.1.3 LA DEFENSE DE L'ORDRE PUBLIC ET L'ADHESION A « L'ETAT EXTERIEUR »	338
3.1.3.1 L'attachement des inspecteurs à la loi	339
3.1.3.2 Les inspecteurs sont partagés à l'égard du droit conventionnel	341
3.1.3.3 La critique de l'accord interprofessionnel du 13 septembre 2000 sur la santé au travail ..	343
3.1.3.4 Les inspecteurs adhèrent à la convention de l'état extérieur	344

3.1.4	LE CONTROLE EST CENTRAL POUR LES INSPECTEURS MAIS IL INTERROGE LEUR IDENTITE ...	345
3.1.4.1	Le contrôle est central	346
3.1.4.2	Le contrôle des entreprises	348
3.1.4.3	Les tensions autour du contrôle, la rupture de l'unanimisme	350
3.2	LES MISSIONNAIRES SUR LE TERRAIN	355
3.2.2	L'INSPECTEUR EST UN AGENT DE TERRAIN	355
3.2.2.1	Les différentes conceptions de l'efficacité sur le terrain	355
3.2.2.2	Une approche clinique de l'entreprise	359
3.2.3	LE TERRAIN EST UNE SOURCE DE LEGITIMITE ET DE CONTRE POUVOIR	360
	CONCLUSION	362

CHAPITRE 5 : LES INSPECTEURS DU TRAVAIL **AUX PRISES AVEC L'EVALUATION DES RISQUES**

INTRODUCTION	367
---------------------------	------------

1. L'ACTIVITE DES INSPECTEURS : LA DOMINATION PAR LES CIRCONSTANCES

1.1. L'ACTIVITE DES INSPECTEURS EST DOMINEE PAR LES CIRCONSTANCES	368
1.1.1. L'ACTIVITE DES INSPECTEURS	369
1.1.2. LE CONSTAT RECURENT D'UNE DOMINATION PAR LES CIRCONSTANCES	372
1.1.3. L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA SANTE SECURITE ELLE AUSSI SOUMISE AUX CIRCONSTANCES	374
1.1.4. UNE DOMINATION CONSTRUCTIVE	378
1.1.5. UNE DOMINATION « CONSENTIE »	379
1.2. UNE DOMINATION QUI PARTAGE LES INSPECTEURS	378
1.2.1. LES DIFFERENCES DE PRATIQUES DES AGENTS	378
1.2.2. LES DISCOURS DIFFERENTS DES INSPECTEURS	379

2. LES PRATIQUES DES INSPECTEURS LORS DES CONTROLES SONT ATTEINTES PAR L'EVALUATION DES RISQUES.....

2.1. LE DIAGNOSTIC DES IT : UNE FORME D'EVALUATION DES RISQUES ? ...	381
2.1.1. LA LEGITIMITE DU DIAGNOSTIC A UN FONDEMENT JURIDIQUE	381
2.1.2. UN DIAGNOSTIC CONFRONTE AUX LIMITES DE L'EXPERTISE TECHNIQUE	382
2.1.3. UN DIAGNOSTIC ORIENTE PAR L'AGENT ET PAR LES CIRCONSTANCES	383
2.1.4. UN DIAGNOSTIC ASSIMILE PAR LA MAJORITE DES INSPECTEURS A UNE EVALUATION DES RISQUES : UN POINT DE VUE CONTROVERSE	385
2.1.5. CONCLUSION : REFONDER LA LEGITIMITE DU DIAGNOSTIC : RETOUR AUX SOURCES OU « DELEGUER »?	387

2.2. LA PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES, UN ABANDON DE LA POSTURE PROTECTRICE	387
2.2.1. LA CONTROVERSE SUR LA NOUVEAUTE DE LA PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES	387
2.2.2. LA FAIBLE CAPACITE DE PRESCRIPTION DE L'EVALUATION DES RISQUES	390
2.2.3. L'EVALUATION DES RISQUES LEGITIME L'ENTREPRISE A DISPUTER A L'INSPECTEUR L'ACCOMMODATION DE LA LOI	393
2.2.4. LA PRIORITE DONNEE AUX ACTIONS IMMEDIATES REND COMPTE DE LA TENSION ENTRE LA CONNAISSANCE ET L'ACTION	396
CONCLUSION	398

CHAPITRE 6 : LES REGULATIONS ET LES APPRENTISSAGES DES INSPECTEURS DU TRAVAIL, A L'EPREUVE DE L'EVALUATION DES RISQUES

INTRODUCTION.....	402
1. UNE REGULATION DE CONTROLE PEU PROPICE AUX APPRENTISSAGES	403
1.1. LA REGULATION PAR LA LOI.....	303
1.1.1. LA LOI, FACTEUR STIMULANT LES INSPECTEURS	403
1.1.2. LA LOI, FACTEUR DE DESENGAGEMENT DES INSPECTEURS	404
1.1.3. L'EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA LOI COMME OUTIL D'APPRENTISSAGE COLLECTIF	404
1.2. LA FAIBLESSE DE LA REGULATION DE CONTROLE PAR LES DIRECTIVES ADRESSEES AUX INSPECTEURS.....	405
1.2.1. LES ATTENTES LIMITEES DES INSPECTEURS A L'EGARD DE LA HIERARCHIE ET DU MINISTERE	406
1.2.1.1. Les attentes des inspecteurs à l'égard du politique	406
1.2.1.2. Les attentes des inspecteurs à l'égard de leur hiérarchie intermédiaire	408
1.2.1.3. Le travail par objectif divise les inspecteurs	409
1.2.2. UNE ORGANISATION PEU CONTRAIGNANTE	413
1.2.2.1. La faiblesse de la régulation émanant de l'administration centrale	414
1.2.2.2. La faiblesse de l'encadrement intermédiaire	417
1.3. LES DEFAILLANCES DU CONTROLE SUR LES INSPECTEURS AFFAIBLISSENT LE PRESCRIT ET LES APPRENTISSAGES	420
1.3.1. LES DIFFICULTES D'EVALUATION ET DE SANCTION ADMINISTRATIVE DE L'ACTION DES AGENTS	420
1.3.1.1. Les informations demandées aux IT	421
1.3.1.2. Les réactions des inspecteurs aux demandes d'information	424
1.3.1.3. Le retour d'informations de la part du Ministère	425
1.3.2. LA RESPONSABILITE DES AGENTS DE CONTROLE	428

2. LA REGULATION AUTONOME DES INSPECTEURS NE FAVORISE PAS L'APPRENTISSAGE	439
2.1. LES LEGITIMITES DE LA REGULATION AUTONOME.....	439
2.2. UNE REGULATION AUTONOME LIMITEE	440
2.3. LES RAISONS DE CETTE REGULATION LIMITEE ET LES DIFFICULTES D'AUTO-EVALUATION DES IT	445
3. LES DIFFICULTES DE LA REGULATION CONJOINTE ET DE L'APPRENTISSAGE ORGANISATIONNEL	447
3.1. QUELLE LEGITIMITE POUR LA REGULATION CONJOINTE AU SEIN DU MINISTERE ?	447
3.1.1. LES POSITIONS DU MINISTERE ET DE LA HIERARCHIE	447
3.1.2. LES INSPECTEURS ET LEURS PORTE-PAROLE SE PARTAGENT SUR LA REGULATION CONJOINTE	450
3.1.2.1. L'adhésion à une régulation conjointe	450
3.1.2.2. L'opposition à une régulation conjointe	452
3.2. LES MODALITES DE LA REGULATION CONJOINTE	452
3.2.1. LES REUNIONS PERIODIQUES DE SERVICE ASSURENT LA CIRCULATION DE L'INFORMATION ET UNE REGULATION NON INNOVANTE	453
3.2.2. ENTRE REGULATION AUTONOME ET REGULATION DE CONTROLE : LES GROUPES DE TRAVAIL LOCAUX	454
3.2.2.1. La réalité, l'efficacité et la légitimité des groupes de travail	454
3.2.2.2. Le travail collectif dans les régions sur la question de l'évaluation des risques	455
3.2.2.3. L'effacement de la hiérarchie interroge la régulation conjointe	456
3.2.3. LE BESOIN D'UNE CONSTRUCTION NATIONALE : LA MISE EN PLACE D'UN COMITE DE PILOTAGE NATIONAL SUR L'EVALUATION DES RISQUES	457
3.3. UNE REGULATION CONJOINTE INSTABLE	459
3.3.1. LA DIFFICULTE D'UNE DEMARCHE CONSTANTE DE REGULATION CONJOINTE DE LA PART DU MINISTERE EN MATIERE D'EVALUATION DES RISQUES	459
3.3.2. LES GROUPES DE TRAVAIL DANS UN ENVIRONNEMENT QU'ILS NE MAITRISENT PAS	460
3.4. EFFICACITE DE LA REGULATION CONJOINTE – LES APPRENTISSAGES QUI EN RESULTENT	462
3.4.1. UNE REGULATION CONJOINTE PEU CONTRAIGNANTE ET COUTEUSE EN TEMPS	462
3.4.1.1. Des orientations peu contraignantes	462
3.4.1.2. Des contraintes de temps	464
3.4.2. L'HETEROGENEITE DES ARRANGEMENTS LOCAUX EN MATIERE D'EVALUATION DES RISQUES	466
3.4.3. LA MISE EN DEBAT DES EXPERIENCES ET LA PRODUCTION DE REGLES NOUVELLES	468
CONCLUSION	470

CHAPITRE 7 : LES DIFFICULTES DE LA MISE EN PLACE D'UN TRAVAIL EN RESEAU AVEC LES AUTRES ACTEURS DE LA PREVENTION

INTRODUCTION	479
1. LES INSPECTEURS DU TRAVAIL ET LES AUTRES ACTEURS DE LA PREVENTION	480
1.1. LES PORTE-PAROLE DE L'INSPECTION ET LES COOPERATIONS EXTERNES	480
1.2. LE POINT DE VUE DES INSPECTEURS SUR LES ACTEURS ET LEURS PRATIQUES DE COOPERATION	482
1.2.1. UNE APPROCHE POSITIVE DE LA COOPERATION AVEC LES AUTRES ACTEURS	483
1.2.2. UNE PRATIQUE LIMITEE DES COOPERATIONS	484
1.2.3. LA DEMARCHE D'EVALUATION DES RISQUES FAVORISE LES COOPERATIONS	488
1.2.4. LES INSPECTEURS DU TRAVAIL NE SE CONSIDERENT PAS INVESTIS D'UNE MISSION DE COORDINATION	490
2. LA FAIBLESSE D'UN CADRE ORGANISE POUR LES COOPERATIONS	491
2.1. LES CADRES DEDIES A LA PREVENTION	492
2.1.1. LE CHSCT CONSTITUE LE CADRE PRIVILEGIE PAR LES INSPECTEURS	492
2.1.2. L'ABSENCE DE LEGITIMITE DES INSTANCES REGIONALES ET NATIONALES VOIRE SUPRA NATIONALE	493
2.1.3. L'APPRENTISSAGE DES COOPERATIONS DANS DES CADRES « AD HOC »	494
2.2. LA RESISTANCE A LA MISE EN PLACE DU CONSEIL NATIONAL DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	495
CONCLUSION	498
CONCLUSION GENERALE	501
TABLE DES MATIERES	515
TABLE DES ENCADRES	527
TABLE DES ANNEXES	529
SIGLES UTILISES	531
BIBLIOGRAPHIE	533
ANNEXES , EN VOLUME II	

TABLE DES ENCADRES

CHAPITRE INTRODUCTIF

Encadré n°0-1 : Les deux principales associations d'inspecteurs du travail	10
Encadré n°0-2 : Une judiciarisation de la santé au travail, lue à travers le journal « Le Monde »	14
Encadré n° 0-3 : Les inquiétudes sur la santé au travail	27

CHAPITRE 1

Encadré n°I-1 : l'organisation de la prévention en France	36
Encadré n°I-2 : Les délégués du personnel	38
Encadré n°I-3 : Le Comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)	40
Encadré n°I-4 : la médecine du travail en France	43
Encadré n°I-5 : L'Organisme professionnelle de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP)	45
Encadré n°I-6 : L'institution de prévention de la Sécurité sociale	47
Encadré n°I-7 : l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et son réseau d'Associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACTs)	49
Encadré n°I-8 : L'association des acteurs publics et privés à l'élaboration du décret du 9 août 1925	58
Encadré n°I-9 : Les sanctions mises en œuvre par les inspecteurs et contrôleurs du travail en matière de santé sécurité	65
Encadré n°I-10 : La hantise du classement sans suite des procès verbaux	66
Encadré n°I-11 : La faiblesse du thème des conditions de travail dans la négociation collective	73
Encadré n°I-12 : L'opposition de la CGT à la directive cadre du 12 juin 1989	84
Encadré n°I-13 : Le dépit d'un inspecteur du travail victime d'une carence de retranscription d'une directive	85
Encadré n°I-14 : L'évaluation des risques dans les directives européennes et de l'O.I.T	88

CHAPITRE 2

Encadré n°II-1 : Les observations de l'inspection du travail en matière de santé et de sécurité	133
Encadré n° II-2 : De l'analyse à l'évaluation des risques	171
Encadré n°II-3 : Les conflits collectifs du travail dans les entreprises du secteur privé en 2002	212

CHAPITRE 3 :

Encadré n°III-1 : L'absence de mobilisation en faveur des CHSCT de l'inspection du travail par le ministère,	237
Encadré III-2 : Comparaison des crédits d'intervention pour la prévention du ministère du travail et de la CNAM	253
Encadré n°III-3 : L'expérience des « Plans de mise en conformité » 1994-1997	292

CHAPITRE 4

Encadré n°IV-1 : La section d'inspection du travail	302
Encadré n° IV- 2 : La répartition des observations de l'inspection du travail par thèmes	326
Encadré n° IV- 3 : La représentativité des organisations syndicales au sein du corps de l'inspection du travail	334
Encadré n° IV-4 : Les visites des inspecteurs et contrôleurs du travail	356
Encadré n° IV- 5 : les professions de foi des organisations syndicales lors des élections des représentants du personnel du corps de l'inspection du travail – scrutin du 14/02/2001	364

CHAPITRE 5

Encadré n°V-1 : Une enquête sur les lettres d'observation des inspecteurs et contrôleurs du travail des Bouches du Rhône en matière d'hygiène et de sécurité en avril – mai 1999	391
--	-----

CHAPITRE 6

Encadré n° VI-1 : Le débat sur les actions prioritaires en 1979 à l'Association internationale de l'inspection du travail	410
Encadré n°VI-2 : L'hostilité de principe de la CGT au travail par priorité	412
Encadré n°VI-3 : La mise en examen de trois directeurs départementaux pour homicides involontaires	436
Encadré n° VI-4 : Les trois paliers d'une action organisée selon Friedberg et leur concrétisation parmi les inspecteurs	476

Conclusion

Encadré n°C-1 : Résultat de la classification ascendante hiérarchique	509
Encadré n°C-2 : La mort d'un aiguillon, la dissolution de l'Association Villermé	513

TABLE DES ANNEXES

CHAPITRE INTRODUCTIF

Documents relatifs à l'enquête

0.1 : Eléments relatifs à la méthodologie de construction des questionnaires et aux résultats obtenus	page 5
0.2 : Lettre d'accompagnement du questionnaire adressé aux inspecteurs du travail	9
0.3 : Questionnaire envoyé aux inspecteurs du travail (I.T) en poste au 1 ^{er} juin 2002	11
0.4 : Réponse au questionnaire des I.T	17
0.5 : Questionnaire remis aux inspecteurs élèves du travail (I.E.T) des promotions 2001, 2001 bis, 2002	25
0.6 : Réponse au questionnaire des I.E.T des promotions 2001, 2001bis et 2002 et comparaison avec les réponses des I.T en place	29
0.7 : Réponse des I.E.T de la promotion 2003 à leur questionnaire	33
0.8 : Réponse au questionnaire des I.E.T des promotions 2001, 2001bis, 2002 et 2003 et comparaison avec les réponses des I.T en place	37
0.9 : Questionnaire remis aux nouveaux directeurs adjoints (D.A) en mai 2003	41
0.10 : Réponse au questionnaire des directeurs adjoints	43
0.11 : Modalités des entretiens avec les inspecteurs du travail	45
0.12 : Liste des personnes entendues	49

Documents relatifs à la controverse et au projet de recherche

0.13 : Lettre des 4 inspecteurs d'Ile de France adressée en août 1999 à leur DRTEFP	51
0.14 : Présentation du projet à la DAGEMO par le DRTEFP PACA (9 juin 1999)	55
0.15 : Lettre du directeur des études de l'INTEFP approuvant la recherche et joignant une note de problématique sur la prévention (12 mai 1999)	59
0.16 : Lettre du directeur des relations de travail approuvant la recherche (17 juin 1999)	65
0.17 : Note de présentation de la recherche action au groupe de travail	67
0.18 : Note préparatoire au premier comité de pilotage de la recherche 5/10/1999	69
0.19 : Relevé de conclusion du comité de pilotage de la recherche du 21 mars 2000 établi par la DRT	71

CHAPITRE 1

I.1 : Principes généraux de prévention	73
I.2 : Décret du 05/11/2001	75
I.3 : Droit d'alerte des délégués du personnel	77

CHAPITRE 2

II.1 : Statistiques annuelles sur l'activité de l'inspection du travail extrait du rapport annuel 2000 établi par le ministère du travail pour BIT.	79
II.2 : Extrait d'un guide sur l'évaluation des risques produit par la DRTEFP Champagne Ardennes avalisant la notion de hiérarchisation des risques.	101
II.3 : Le risque acceptable selon la norme BS 8800	103

Nota : La pagination se rapporte au volume II de la thèse, consacré aux annexes.

CHAPITRE 3

III.1 : Inventaire des actions prioritaires de l'inspection du travail en matière de prévention des risques professionnels 1989-2002	105
III.2 : Organigramme de la DRT	107
III.3 : Conférence régionale du travail en Languedoc Roussillon	109
III.4 : Organigramme d'une direction départementale du travail (DFTEFP)	111

CHAPITRE 4

IV.1 : L'origine des formateurs intervenants en formation initiale des inspecteurs élèves du travail	113
IV.2 : Pyramide des âges du corps de l'inspection du travail	115
IV.3 : Emplois budgétaires 2000 et 2001 des fonctionnaires du corps de l'inspection	119
IV.4 : Convention n°81 de l'O.I.T relative à l'inspection du travail	121
IV.5 : Lettre ouverte du syndicat CFDT du 16 avril 2002 aux candidats des élections présidentielles	127

CHAPITRE 5

V.1 : Rapport d'un contrôleur du travail sur une action en matière d'évaluation des risques	129
V.2 : Lettres d'inspecteurs et de contrôleurs du travail aux entreprises au sujet de l'évaluation des risques	133
V.3 : Lettre d'une entreprise contestant l'application du décret sur la prévention du risque cancérogène	141

CHAPITRE 6

VI.1 : croisement de variables entre régulation de contrôle et évaluation des risques	143
VI.2 : Résultats de croisements de variables sur les régulations internes à l'inspection et l'évaluation des risques	145
VI.3 : Groupe de travail sur l'évaluation des risques à Nantes	147

CHAPITRE 7

VII.1 : Un peu d'humour...	149
VII.2 : La DDTEFP 13 et les assises de la prévention 2000	151
VII.3 : La conférence régionale du travail en Languedoc Roussillon	153
VII.4 : Les assises de la prévention PACA 2000-2003	155

CONCLUSION

C.1 : Part des conditions de travail dans les conflits sociaux	157
C.2 : Méthodologie de la classification ascendante hiérarchique	159
C.3 : Résultats de la CAH informatique	161
C.4 : Echanges de courriers entreprise - inspection du travail sur les CHSCT et l'évaluation des risques	163

Sigles utilisés

ANACT	: Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ARACT	: Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail
BIT	: Bureau international du travail
BTS	: Bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité
CES	: Confédération européenne des syndicats, mais aussi en bibliographie Conseil économique et social
CRAM	: Caisse régionale d'assurance maladie.
CSPRP	: Conseil supérieur de prévention des risques professionnels
CT	: Contrôleur du travail
DA	: Directeur adjoint du travail
DAGEMO	: Direction de l'administration générale et de la modernisation.
DARES	: Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.
DD	: Directeur départemental (DDTEFP)
DDTEFP	: Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ou bien Directeur du même nom.
DR	: Directeur régional (DRTEFP)
DRT	: Direction des relations de travail, ou bien Directeur des relations de travail.
DRTEFP	: Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ou bien Directeur du même nom.
FITS	: Forum international travail-santé (organisé périodiquement par la DRT)
IGAS	: Inspection générale des affaires sociales
IGSS	: Inspection générale de la sécurité sociale (cède ensuite la place à l'IGAS)
INTEFP	: Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.
IT	: Inspecteur du travail
MICAPCOR	: Mission centrale d'appui et de coordination des services déconcentrés du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
OIT	: Organisation internationale du travail
OPPBTP	: Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics
PACA	: Provence Alpes Côte d'Azur (région)
SDTEFP	: Services déconcentrés du travail de l'emploi et de la formation professionnelle